

Minnisblað til viðskiptanefndar Alþingis
sbr. tölvupóst frá ritara nefndarinnar þann 21. maí 2008.

1. Upplýsingar vegna 9. gr. frumvarpsins um peningabætti, n.t.t. um orðalagið „Einstaklingar í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla.“:

Tillagan sem lögð er fram í frumvarpinu myndi breyta 12. gr. núgildandi laga (nr. 64/2006) en með því ákvæði var innleidd 4. mgr. 13. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins 2005/60/EB. Samkvæmt a-lið 1. mgr. 12. gr. skal tilkynningarskyldur aðili meta hvort viðskiptamaður telst vera í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla sinna (e. Politically Exposed Persons) sé hann búsettur utan Íslands. Telji tilkynningarskyldur aðili svo vera áskilur greinin að gerðar séu ítarlegri kröfur um könnun á áreiðanleika upplýsinga gagnvart þessum aðilum.

Ráðgjafarnefndinni („peningabættisnefndinni“) þótti rétt að gera tillögu til breytinga á fyrirsögn núgildandi 12. gr., sbr. 9. gr. b í frumvarpinu. Fyrirsögnin eins og hún stendur nú vísar til „Einstaklinga í áhættuhópi“ en það þótti s.s. skýrara að þrengja fyrirsögnina til samræmis við innihald ákvæðisins, þ.e. ekki er verið að vísa almennt til einstaklinga í áhættuhópi heldur einstaklinga í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla. Evrópusambandið notar þetta orðalag í tilskipunum sínum og það gerir FATF einnig. „Peningabættisnefndin“ skírskotar í daglegu tali til sk. „Peppa – eða PEPs“ til aðgreiningar á því hvenær verið er að tala um þennan einstaka hóp vs. aðra einstaklinga sem almennt geta verið í áhættuhópi.

Rétt er í þessu sambandi að benda á að í Þýðingarmiðstöðinni er verið að vinna að þýðingu tilskipunar framkvæmdastjórnarinnar 2006/70/EB (e. Commission Directive 2006/70/EC), sem gert er ráð fyrir að verði innleidd með setningu reglugerðar en í titli tilskipunarinnar kemur fram að um sé að ræða reglur: „...laying down implementing measures for Directive 2005/60/EC of the European Parliament and of the Council as regards the definition of *politically exposed person*...“ Í greinargerð með 12. gr. núgildandi laga eru í dæmaskyni taldir upp þeir einstaklingar sem hugsanlega geta talist falla undir ákvæðið (forsetar, ráðherrar, þingmenn, dómarmar o.fl.) en með innleiðingu tilskipunar 2006/70/EB, með setningu reglugerðar sbr. hér að framan, yrði þetta m.a. skilgreint frekar.

Að framansögðu er því bent á að orðalagið „Einstaklingar í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla“ þykir fullkomlega eðlilegt á sviði þessarar löggjafar.

2. Vegna umsagnar SFF:

Í umsögn SFF við frumvarpið leggja samtökin til að 6. gr. frumvarpsins, þar sem gerð er tillaga um breytingu á 9. gr. núgildandi laga, verði felld brott. Á fundi fyrir viðskiptanefnd Alþingis sl. föstudag kom fram að viðskiptaráðuneytið legðist gegn þessari tillögu SFF. Málið hefur jafnframt verið viðráð innan „peningabættisnefndarinnar“ sem taldi nauðsynlegt að ákvæðið héldist inni í frumvarpinu. Eftir munnlegan rökstuðning undirritaðs fyrir nefndinni sl. föstudag varð, leyfi ég mér að fullyrða að sammæli hafi orðið um að frekar yrði skýrt í greinargerð hvernig beiting ákvæðisins væri hugsuð.

Í greinargerð með 6. gr. frumvarpsins er nú vísað til tengsla við nýja 4. mgr. 4. gr. frumvarpsins, svohljóðandi: „Tilkynningarskyldur aðili skal gera kröfu um að viðskiptamaður sem þegar er í viðskiptum sanni á sér deili skv. 1. mgr. hafi hann ekki þegar gert það.“ Í umsögn SFF kemur fram að samtökin geri ekki athugasemd við þetta ákvæði. Undirrituðum þykir það ekki óeðlilegt enda hafa tilkynningarskyldir aðilar hafa skyldur í þessum efnum, sbr. 6. gr. núgildandi laga. Samkvæmt ákvæðinu skal tilkynningarskyldur aðili hafa reglubundið eftirlit með samningssambandi við viðskiptamenn sína og uppfæra upplýsingar um þá.

Núgildandi lög eru skýr um það að ekki megi framkvæma viðskiptafærslu nema að fullnægt sé skilyrðum áreiðanleika könnunar viðskiptamanns. Í 8. gr. laganna kemur fram að nýr viðskiptamaður skuli sanna á sér deili í samræmi við 5. gr. áður en til viðskiptasambands er stofnað. Þó er veitt tímabundin heimild til að fresta því að sannreyna áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamenn en fram kemur að heimildin sé veitt til að trufla ekki eðlilegan framgang viðskipta enda sé lítil hættu talin á peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka. Í 2. mgr. 8. gr. kemur fram að þrátt fyrir heimild til að opna bankareikning þá er *tilskilið að tryggt sé að færslur á hann verði ekki framkvæmdar fyrr en viðskiptamaður hefur sannað á sér deili* skv. 5. gr. laganna.

Til samræmis við framangreint og til að komið sé til móts við umsögn SFF (sem eru að meginstefnu til samhljóða umsögn Viðskiptaráðs) leggur ráðuneytið til að eftirfarandi verði bætt við fyrsta málslið í greinargerð um 6. gr.: *enda sé fyrirhugað að framkvæma viðskipti í viðskiptasambandinu*. Greinargerðin um 6. gr. væri því svohljóðandi:¹

„Hafi ekki reynst mögulegt að fullnægja skilyrðum áreiðanleikakönnunar viðskiptamanns, sem kveðið er á um í 1. og 2. mgr. 5. gr. laganna, er lagt til að við 1. málslið 1. mgr. 9. gr. verði bætt því skilyrði að binda skuli enda á viðskiptasamband sem þegar hefur verið stofnað til ~~enda sé fyrirhugað að framkvæma viðskipti í því~~. Í úttektarskýrslu FATF á Íslandi 2006 gerir FATF sérstaka athugasemd við að hvorki hafi í eldri lögum um peningabætti frá 1999 verið kveðið á um framangreint né heldur geri núgildandi lög nr. 64/2006 um þetta áskilnað, sjá nánar í 296. tölul. skýrslunnar. Breytingunni er ætlað að bæta úr þessum annmarka.

Í þessu sambandi skal bent á tengsl við nýja 4. mgr. 4. gr. og athugasemdir við hana hér að framan. Ákvæðið mælir fyrir um að tilkynningarskyldur aðili krefji að viðskiptamaður sem er í viðskiptum sanni á sér deili hafi hann ekki þegar gert það.“

Ráðuneytið telur þessa breytingu fullnægjandi og leiða til þess svo ekki verði um villst að ekki sé verið að leggja verulega auknar skyldur á fjármálafyrirtæki líkt og SFF (og Viðskiptaráð) halda fram í umsögnum sínum.

3. Vegna fyrirspurnar eins nefndarmanns um skýringar og skilgreiningar á hryðjuverkum o.fl.:

Ég tel mig vart best til þess fallinn að svara þessari fyrirspurn en vek athygli á því að á yfirstandandi þingi hafa dóms- og kirkjumálaráðherra² og utanríkisráðherra³ lagt fram frumvörp og án þess að vilja tíunda frekar efni þeirra frumvarpa hér tel ég að margt í þeim frumvörpum geti varpað ljósi á fyrirspurn umrædds nefndarmanns.

Í fyrrnefnda frumvarpinu er t.d. í II. kafla A í almennum athugasemdum að finna umræðu um Evrópuráðssamning um varnir gegn hryðjuverkum en samningurinn var samþykktur af ráðherranefnd Evrópuráðsins 3. maí 2005 og undirritaður af hálfu Íslands þann 16. maí 2005. Í athugasemdum með frumvarpinu er víða vísað í úttektarskýrslu FATF frá 2006.

Síðarnefnda frumvarpinu er ætlað að leysa af hólmi gildandi lög um framkvæmd fyrirmæla Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna, nr. 5/1969 en í 1. gr. frumvarpsins kemur fram að tilgangur þess sé að mæla fyrir um framkvæmd þvingunaraðgerða sem ákveðnar eru af Öryggisráði Sameinuðu þjóðanna á grundvelli 41. gr. sáttmála Sameinuðu þjóðanna, af alþjóðastofnunum eða af ríkjahópum til að viðhalda friði og öryggi og/eða til að tryggja virðingu fyrir mannréttindum og mannfrelsi. Í 9. gr. frumvarpsins er vísað til afskráningar af

¹ Breytingin fælist í gulri yfirstrikun.

² Frumvarp til laga um breyting á almennum hegningarlögum, nr. 19 12. febrúar 1940, með síðari breytingum (upptaka, hryðjuverk, skipulögð brotastarfsemi, mansal og peningabætti), sbr. þskj. 197 – 184. mál.

³ Frumvarp til laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða, sbr. þskj. 819 – 518. mál.

lista en líkt og fram kemur í frumvarpinu þá beinast þvingunaraðgerðir í auknum mæli að einstaklingum og lögaðilum, bæði ásamt og í stað þjóðríkja. Úrræði til afskráningar þykir því nauðsynlegt.

Í tengslum við umrædda fyrirspurn bendi ég jafnframt á breytingu er gerð var á lögum nr. 87/1998, sbr. þskj. 895 – 548. mál en þá kom inn í lögin ný 16. gr. a, svohljóðandi: „Í samræmi við skuldbindingar eða samþykktir á alþjóðavettvangi sem Ísland er aðili að skal Fjármálaeftirlitið gefa út tilkynningar um einstaklinga og lögaðila sem eftirlitsskyldum aðilum ber sérstaklega að kanna hvort stofnað hafi verið til viðskipta við og er þeim skylt að koma í veg fyrir hvers konar fjármagnsflutning, svo sem afhendingu fjármuna, úttektir, millifærslu, eignarskráningu sem og önnur viðskipti, og hindra þannig að aðilar sem tilgreindir eru í tilkynningum eftirlitsins fái greiðslur í hendur eða geti nýtt fjármuni með öðrum hætti.

Fjármálaeftirlitið skal hlutast til um með tilkynningu til ríkislögreglustjóra að hald verði lagt á innstæður einstaklinga og lögaðila ef við framkvæmd eftirlitsins hefur komið í ljós að eftirlitsskyldur aðili hefur brotið gegn ákvæði 1. mgr. og haldlagning fjármuna hefur ekki átt sér stað.“

Eftirfarandi, sem skýrir nokkuð vel framkvæmdina, kemur fram í athugasemdum með frumvarpinu (undirstrikanirnar eru mínar eigin):

„Í frumvarpinu er að finna nýmæli þar sem lagt er til að í lögin komi ákvæði sem sé lagt til grundvallar þegar á íslenskum stjórnvöldum hvílir sú skylda að stöðva eða koma í veg fyrir hvers konar fjármagnsflutning fyrir nafngreinda einstaklinga og lögaðila sem taldir eru upp í alþjóðlegum samþykktum sem Ísland er aðili að. Allt frá því að hryðjuverkaárásin var gerð 11. september 2001 í Bandaríkjunum hafa Sameinuðu þjóðirnar og aðrar alþjóðlegar stofnanir, svo sem Evrópusambandið, lagt meiri áherslu á að koma í veg fyrir að ýmsir aðilar sem bendlaðir hafa verið við hryðjuverkastarfsemi geti átt innstæður í bönkum og öðrum fjármálafyrirtækjum. Á grundvelli rannsókna hjá lögregluþvöldum í einstökum ríkjum og samstarfs þeirra hafa m.a. verið birtir listar með nöfnum aðila sem talið er rétt af hlutadeigandi alþjóðastofnun að verði hindraðir í að hagnýta sér verðmæti er þeir kunna að eiga vegna tengsla þeirra við hryðjuverkastarfsemi og sambærilega starfsemi sem talin er geta ógnað öryggi eins eða fleiri ríkja sem aðild eiga að alþjóðlegum samþykktum. Tilkynningar berast reglulega til utanríkisráðuneytisins um skuldbindingar Íslands í þessu sambandi. Eðlilegt er að utanríkisráðuneytið taki afstöðu til þess hvaða skuldbindingar hvíli á Íslandi að þessu leyti og komi því á framfæri við Fjármálaeftirlitið að hve miklu leyti er skylt að birta slíkar tilkynningar á Íslandi.

Á Íslandi eins og í öðrum vestrænum ríkjum er viðurkennd grunnreglan um viðskiptafrelsi einstaklinga og lögaðila sem almennt verður ekki takmarkað nema sérstakar ástæður séu til. Hvers konar takmörkun á fjármálaþjónustu til nafngreindra aðila verður því varla gerð nema skýr lagaheimild liggja henni til grundvallar. Af þeirri ástæðu og þar sem brýn nauðsyn er til þess að Ísland geti í reynd framfylgt viðvörðunum þykir rétt að lögfest verði heimild til handa Fjármálaeftirlitinu að gefa út tilkynningar þar sem er að finna upptalningu á þeim aðilum sem falla undir slík alþjóðleg tilmæli, enda eigi Ísland þar aðild og hafi samþykkt tilmælin. Í framkvæmd er það oftast utanríkisráðuneytið sem tekur þátt í samþykkt slíkra tilmæla fyrir Íslands hönd og mun það hlutast til um að ályktanir verði sendar til Fjármálaeftirlitsins. Það mun síðan verða á verksviði Fjármálaeftirlitsins að birta þeim eftirlitsskyldu aðilum sem í hlut eiga fyrirmælin, svo og breytingar á þeim.

Í alþjóðasamþykktum er einnig oft mælt fyrir um að hald skuli lagt á innstæður ef innlán eða önnur verðmæti finnast hjá fjármálafyrirtækjum á nafni þeirra einstaklinga eða lögaðila sem þær taka til. Á Íslandi er það almennt á verksviði lögreglu sem fer með rannsókn opinberra mála að krefjast haldlagningar á verðmætum, þ.m.t. bankainnstæðum, þegar það á

við. Ljóst er að sú háttsemi sem vísað er til í frumvarpinu og fram fer í tengslum við hryðjuverkastarfsemi hefur nú verið gerð refsiverð, sbr. 100. gr. b almennra hegningarlaga eins og þeim var breytt með lögum nr. 99/2002. Jafnframt er heimilt skv. 2. gr. laga nr. 144/1998, um refsíbyrgð lögaðila vegna mútugreiðslna og hryðjuverka, sbr. lög nr. 99/2002, að gera lögaðila fésekt ef brotið er gegn framangreindu ákvæði almennra hegningarlaga. Á fjármálafyrirtækjum og starfsmönnum hvílir því nú skylda að viðlagðri refsíbyrgð samkvæmt almennum hegningarlögum að koma m.a. í veg fyrir brot af því tagi sem hér hefur verið rætt um. Þegar Fjármálaeftirlitið hefur gefið út sérstakar tilkynningar í samræmi við ákvæði frumvarpsins mun því hvíla sérstök skylda á fjármálafyrirtækjum og tilefni til að kanna með kerfisbundnum hætti hvort nokkrir þeir aðilar sem þar eru taldir upp eigi fjármuni eða önnur verðmæti hjá þeim og tilkynna réttum yfirvöldum þannig að unnt sé að leggja hald á verðmætin.

Af eðli þeirra brota sem hér um ræðir er þó ljóst að sú staða kann að koma upp að einungis við reglubundið eftirlit Fjármálaeftirlitsins komi í ljós að einhver aðili sem talinn er upp í tilkynningu eigi innstæður eða önnur verðmæti hjá eftirlitsskyldum aðila. Nauðsynlegt er að í lögum um starfsemi Fjármálaeftirlitsins sé ótvírætt að þegar svo ber undir leiki enginn vafi á um það að sú skylda hvíli á eftirlitinu að það hlutist til um að koma upplýsingum til rétttra aðila. Með því móti er tryggt að rétt yfirvöld geti krafist haldlagningar á verðmætunum í samræmi við samþykktir alþjóðasamfélagsins.“

Með von um að framangreint varpi ljósi á umrædd álitaefni.

Virðingarfyllst,

Ómar Þór Eyjólfsson
viðskiptaráðuneyti.