

Alþingi
b.t. Nefndasviðs
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 23. Nóvember 2018
Tilvísun: 2018/0760 - 03.01

Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, 314. mál.

Með vísan til 1. mgr. 28. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, er umsögn þessi send efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Umsögn þessi er gerð í nafni Monerium EMI ehf. (hér eftir einnig „félagið“ eða „Monerium“) en félagið hefur lagt inn starfsleyfisumsókn hjá Fjármálaeftirlitinu þar sem óskað er eftir að öðlast starfsleyfi sem rafeyrisfyrirtæki í skilningi laga nr. 17/2013, um útgáfu og meðferð rafeyris. Samkvæmt e. lið. 1. tölul. 2. gr. frumvarpsins, falla rafeyrisfyrirtæki undir gildissvið laganna.

Áður en athugasemdum er komið á framfæri skal getið í nokkrum orðum hvað felst í fyrirhugaðri starfsemi félagsins.

Starfsemi rafeyrisfyrirtækja fellst í útgáfu og innlausn rafeyris í skiptum fyrir fjármuni. Rafeyrir er skilgreindur í 5. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 17/2013, sem „*Peningaleg verðmæti, í formi kröfu á útgefanda sem er geymd í rafrænum miðli, þ.m.t. á segulformi, gefin út í skiptum fyrir fjármuni, í þeim tilgangi að framkvæma greiðslu í skilningi laga um greiðsluþjónustu og samþykkt er sem slík af öðrum aðilum en útgefandanum sjálfum.*“ Starfsemi rafeyrisfyrirtækja er eftirlitsskyld og háð starfleyfi Fjármálaeftirlitsins. Nánar er gert grein fyrir starfsheimildum rafeyrisfyrirtækja í lögum nr. 17/2013.

Monerium mun, að starfsleyfi fengnu, einungis veita viðskiptavinum sínum þjónustu á internetinu. Þjónusta Monerium verður því aðeins aðgengileg í fjarsölu sbr. 10. gr. laga nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Áreiðanleiki viðskiptamanna verður kannaður rafrænt, þ.e. viðskiptamaður verður ekki á staðnum til að sanna á sér deili. Að starfsleyfi fengnu hyggst Monerium veita þjónustu samkvæmt lögum nr. 17/2013, í öðrum aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins án stofnunar útibús í samræmi við 1. mgr. 29. gr. laganna.

Við gerð og þróun á hugbúnaði félagsins sem lýtur að skráningu nýrra viðskiptavina með könnun á áreiðanleika hafa önnur sambærileg rafeyrisfyrirtæki sem starfa innan Evrópska efnahagssvæðisins verið höfð til viðmiðunar.¹

Hvað varðar frumvarpið almennt þá má ætla að það komi til með að hafa bein fjárhagsleg áhrif á tilkynningarskylda aðila. Krafan sem lögð er á tilkynningarskylda aðila um að áhættumeta

¹ Sem dæmi má nefna rafeyrisfyrirtæki á borð við Skrill Limited, Revolut Ltd og Google Payment Limited en framangreind fyrirtæki hafa öll hlotið starfsleyfi frá breska fjármálaeftirlitinu (FCA). Einnig má nefna Pei Development AB og iZettle AB sem eru undirorpin eftirliti sænska fjármálaeftirlitsins (*Finansinspektionen*).

starfsemi sína sem og sú aukna krafa sem gerð er til rannsóknarskyldu er til þess fallin að auka verulega þann kostnað sem fellur á rekstur tilkynningarskyldra aðila sem nú þegar getur verið verulegur. Of hár kostnaður getur m.a. falið í sér aðgangshindranir fyrir nýja og smærri aðila sem hyggjast veita þjónustu sem fellur undir gildissvið laganna. Aðgangshindranir af þessum toga geta dregið úr og jafnvel komið í veg fyrir nýsköpun.

Því ber þó að fagna að frumvarpið gerir ráð fyrir að tekið sé tillit til stærðar, eðlis og umfangs tilkynningarskyldra aðila og margbreytileika starfseminnar hvað varðar einstök ákvæði frumvarpsins. Það væri þó æskilegt ef tekinn yrði af allur vafi um hvað felist í slíku tilliti.

Hvað varðar einstakar greinar frumvarpsins þá gerir Monerium athugasemdir við eftirfarandi ákvæði.

Í 18. tölul. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins eru viðurkennd persónuskilríki skilgreind sem: *Gild persónuskilríki sem gefin eru út af stjórnvöldum eða eru viðurkennd af stjórnvöldum. Til gilda persónuskilríkja skulu teljast vegabréf og ökuskírteini og nafnskírteini gefin út af Þjóðskrá Íslands eða samsvarandi erlendum stjórnvöldum og rafræn skilríki sem innihalda fullgild rafræn vottorð sem varðveitt eru á fullgildum undirskriftarbúnaði samkvæmt lögum um rafrænar undirskriftir.*

Í athugasemd við einstakar greinar frumvarpsins segir að „*meginreglan er að tryggja ber að um frumskilríki sé að ræða. Það kann þó ekki að vera hægt í öllum tilvikum, t.d. þegar um er að ræða viðskipti erlendra aðila sem ekki eru staddir hér á landi. Í slíkum undantekningartilvikum er mikilvægt að gæta sérstakrar varkárni og fara t.d. fram á að lögbókandi (notarius publicus) eða annar viðeigandi aðili staðfesti réttmæti skilríkjanna.*“

Tilkynningarskyldir aðilar sem einungis veita þjónustu í fjarsölu geta almennt ekki óskað eftir að fá afhent frumskilríki viðskiptavina. Treysta þarf því á ljósmynd eða annars konar afrit af frumskilríki viðkomandi. Krafa um að lögbókandi staðfesti réttmæti skilríkja er þungbær og til þess fallin að draga úr samkeppnishæfni innlendra tilkynningarskyldra aðila þar sem hvorki er gerð krafa um slíkt í fjórðu (2015/849/EB) né fimmtu (2018/843/EB) peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins.

Áskilnaður um framvísun frumskilríkja er hvorki gerður í fjórðu né fimmtu peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins. Hugtakið viðurkennd persónuskilríki er jafnframt ekki skilgreint í fyrrnefndum tilskipunum. Ætla má að ákvæði frumvarpsins gangi því lengra en ákvæði áðurnefndra tilskipana hvað varðar þá kröfu sem gerð er til viðurkenndra persónuskilríkja. Það fæst ekki séð að það séu málefnaleg rök fyrir því að gerðar séu ríkari kröfur hér á landi en í öðrum aðildarríkjum. Ósamræmi hvað þetta varðar er til þess fallið að draga verulega úr samkeppnishæfni íslenskra tilkynningarskyldra aðila sem hyggjast bjóða upp á þjónustu á Evrópska efnahagssvæðinu.

Í a. lið 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins er gerð sú krafa að einstaklingar sanni á sér deili með framvísun viðurkenndra persónuskilríkja.

Í a. lið 8. mgr. 1. gr. fimmtu peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins er eftirfarandi breytingartillaga gerð á a. lið. 1. mgr. 13. gr. fjórðu peningaþvættistilskipunarinnar en það ákvæði samsvarar a. lið. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins:

„identifying the customer and verifying the customer’s identity on the basis of documents, data or information obtained from a reliable and independent source, including, where available, electronic identification means, relevant trust services as set out in Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council () or any other secure, remote or electronic identification process regulated, recognised, approved or accepted by the relevant national authorities;“*

Af framangreindu er ljóst að efni ákvæðisins í frumvarpinu er ansi frábrugðið því sem kemur fram í tilskipuninni. Með því að styðjast við orðið að framvísa þ.e. að leggja eitthvað fram, er í raun gengið út frá því að viðskiptavinir séu ávallt á staðnum til að sanna á sér deili. Slík krafa er óraunhæf á tækniöld og er orðalag tilskipunarinnar hlutlaust hvað þetta varðar.

Af orðalaginu „or any other [...] identification process [...]“ má jafnframt ráða að tilskipunin veitir rýmri heimildir en frumvarpið þegar kemur að lausnum er lúta rafrænni auðkenningu. Tilkynningarskyldum aðilum er heimilt að styðjast við tæknilausn sem fellur ekki undir reglugerð nr. 910/2014, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðnum, en eins og áður hefur komið fram er þess krafist í 18. tölul. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins að rafræn skilríki innihaldi fullgild rafræn vottorð sem varðveitt eru á fullgildum undirskriftarbúnaði samkvæmt lögum um rafrænar undirskriftir.

Í lögum nr. 28/2001, um rafrænar undirskriftir, kemur hugtakið rafræn skilríki hvergi fram. Lög nr. 28/2001, byggjast á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 1999/93/EB frá 13. desember 1999, en sú tilskipun var felld úr gildi með reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014 frá 23. júlí 2014 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðnum. Reglugerðin hefur ekki verið innleidd í landsrétt. Það liggur hins vegar fyrir ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 22/2018, frá 9. febrúar 2018, um að fella inn í EES-samninginn áður nefnda reglugerð nr. 910/2014. Íslensk þýðing á reglugerð nr. 910/2014, var birt í EES-viðbættum við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins þann 8. mars 2018.

Í reglugerðinni er jafnframt ekki að finna skilgreiningu á rafrænu skilríki og kemur hugtakið hvergi fram heldur eru hugtök eins og rafræn auðkenning (e. electronic identification), rafræn auðkenningarleið (e. electronic identification means) og auðkenningargögn aðila (e. person identification data) skilgreind.

Í aðfaraorðum reglugerðar nr. 910/2014, kemur fram að markmið hennar sé að tryggja að örugg rafræn auðkenning og sannvottun sé möguleg til aðgangs að nettengdri þjónustu yfir landamæri sem aðildarríkin bjóða. Í 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar, segir að hún gildi um rafrænar auðkenningarskipanir sem aðildarríki hafi tilkynnt um og traustþjónustuveitendur sem hafi staðfestu í Sambandinu. Markmiðið er göfugt en því miður hafa að svo stöddu einungis sex aðildarríki sent framkvæmdastjórninni tilkynningu um rafræna auðkenningarskipanir í samræmi við 1. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar. Það má því ætla að það sé töluvert í að einstaklingar og fyrirtæki geti öðlast og veitt aðgang að nettengdri þjónustu yfir landamæri aðildarríkjanna með því hagræði sem reglugerðin boðar.

Netverify er þjónustulausn sem nýtur sívaxandi vinsælda á sviði sannreyingar skilríkja (e. identity verification) á fjármálamarkaði en lausnin er í eigu fyrirtækisins Jumio. Meðal viðskiptavina Jumio eru m.a. rótgrónar fjármálastofnanir á borð við HSBC sem og ný tæknifyrirtæki líkt og Airbnb. Af

upplýsingum af heimasíðu Jumio að dæma er ekki að sjá að félagið starfi á grundvelli reglugerðar nr. 910/2014. Því má ætla að íslenskir tilkynningarskyldir aðilar geta ekki stuðst við þá þjónustu sem Jumio og sambærilegir aðilar veita þar sem skilgreiningin á viðurkenndu persónuskilríki er of takmarkandi og í ósamræmi við það sem fram kemur í fimmtu peningþvættistilskipuninni.

Það væri bagalegt fyrir íslenska tilkynningarskylda aðila ef þeir gætu ekki reitt sig á þjónustur þriðjuaðila á borð við Jumio og þyrftu að krefjast þess að viðskiptavinir öfluðu staðfestingar frá lögþókkanda um réttmæti skilríkja. Lausn Jumio sannreynir skilríki í rauntíma sem gerir tilkynningarskyldum aðilum kleift að stytta verulega þann tíma sem könnun á áreiðanleika viðskiptamanna getur tekið. Jafnframt þykir lausnin vera örugg og hefur félagið hlotið vottun þess efnis að það uppfylli PCI DSS staðalinn varðandi gagnaöryggi.

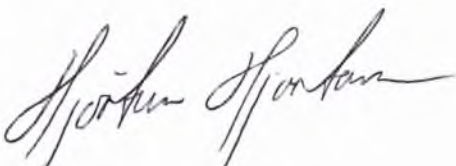
Að svo sögðu leggur Monerium til tvær breytingar:

- 1) Við leggjum til að skilgreiningin á viðurkenndu persónuskilríki sbr. 18. tölul. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins verði felld úr frumvarpinu. Í fjórðu og fimmtu peningþvættistilskipunum Evrópusambandsins er ekki að finna sambærilega skilgreiningu. Jafnframt er varhugavert að frumvarpið gerir ríkari kröfur til rafrænnar auðkenningar en gerðar eru í tilskipununum.
- 2) Óskað er eftir að a. liður 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins verði breytt til samræmis við þá breytingu sem gerð er í a. lið 8. mgr. 1. gr. fimmtu peningþvættistilskipun Evrópusambandsins. Orðalag fimmtu peningþvættistilskipunarinnar er hlutlaust er varðar staðsetningu viðskiptavinar við könnun á áreiðanleika og gerir í raun ráð fyrir að hægt sé að kanna áreiðanleika viðskiptavina rafrænt. Framangreint er í samræmi við framvindu mála á fjármálamörkuðum þar sem þjónusta fer í auknum mæli fram rafrænt.


Það er mikilvægt að gætt sé samræmis við EES-réttinn við innleiðingu á framangreindum tilskipunum og ekki séu settar séríslenskar íþyngjandi kröfur sem einungis eru til þess fallnar að skerða samkeppnishæfni íslenskra tilkynningarskyldra aðila á evrópskri grundu.

Grunnstöð Evrópusambandsins lýtur að fjórfrelsinu. Markmið EES-samningsins er að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði sbr. 1. gr. EES-samningsins. Ljóst er að markmiði EES-samningsins verður ekki náð hér á landi ef íslensk stjórnvöld beita sér fyrir því að leggja þyngri kvaðir á sína borgarasem eru til þess fallnar að draga verulega úr þrótti þeirra til að starfa á innri markaðnum.

Virðingarfyllt
f.h. Monerium EMI ehf.



Hjörtur Hjartarson
Framkvæmdastjóri



Jón Gunnar Ólafsson
Lögfræðingur