



Alþingi, nefndarsvið
Kirkjustræti
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 23. nóvember 2018
R2018110017/12.8.4

Kt. 420169-3889

Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka - 314. mál, þskj. 367

Ríkisskattstjóri hefur þann 9. nóvember 2018 móttengið tölvupóst þar sem óskað er eftir umsögn um framangreint frumvarp. Telur embættið ástæðu til að gera þær athugasemdir við efni þessa frumvarps sem hér á eftir fara.

I.

Með umræddu frumvarpi er gert ráð fyrir að ríkisskattstjóri sjái um skráningu tilgreindra aðila skv. 36. gr., sbr. og 1. mgr. 2 gr., en 36. gr. er svohljóðandi:

„Eftirfarandi einstaklingar og lögaðilar eru skráningarskyldir hjá ríkisskattstjóra:

- a. aðilar á sviði fjárvörslu og fyrirtækjaþjónustu, sbr. q-lið 1. mgr. 2. gr.,*
- b. aðilar sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila, sbr. l-lið 1. mgr. 2. gr.,*
- c. skattaráðgjafar, sbr. l-lið 1. mgr. 2. gr.,*
- d. aðilar sem selja eðalmálma og -steina,*
- e. listmunasalar og -miðlarar, þar á meðal listmunagallerí og uppboðshús, sbr. p-lið 1. mgr. 2. gr.*

Undanþegin skráningarskyldu eru fjármálaþjónustugættir samkvæmt skilgreiningu laga um fjármálaþjónustugættir, sbr. a-lið 1. mgr. 2. gr., og endurskoðunarþjónustugættir og lögmennastofur, sbr. l-m-lið. 1. mgr. 2. gr.

Ríkisskattstjóri setur nánari reglur um framkvæmd og skilyrði skráningar.

Þá skuli ríkisskattstjóri jafnframt á grundvelli 2. mgr. 38. gr. hafa eftirlit með aðilum sem tilgreindir eru í l-s-lið 1. mgr. 2. gr. Felur það í sér, sbr. orðalag greindrar 2. mgr. 38. gr., að ríkisskattstjóri hafi eftirlit með því að þeir aðilar sem falla undir l-s-lið 1. mgr. 2. gr. fari að ákvæðum laganna, reglugerða og reglna sem settar yrðu samkvæmt þeim. Ríkisskattstjóri setji auk þess nánari reglur um framkvæmd þessa eftirlits. Þeir aðilar sem falla undir framangreinda staflíði l-s í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins eru:

- Endurskoðunarþjónustugættir, endurskoðendur, skattaráðgjafar og aðilar sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila gegn endurgjaldi.
- Lögmennastofur, lögmenn og aðrir sérfræðingar í nánar tilgreindum tilvikum.
- Fasteignasölur og fasteigna-, fyrirtækja- og skipasalar.
- Leigumiðlarar þegar mánaðarlegar leigugreiðslur nema 10.000 evrum eða meira.

- Listmunasalar eða -miðlarar, þ.á m. listmunagalleri og uppboðshús, þegar um er að ræða viðskipti að fjárhæð 10.000 evrur eða meira, í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri.
- Aðilar á sviði fjárvörslu og fyrirtækjaþjónustu, sbr. skilgreiningu í 3. gr. frumvarpsins.
- Einstaklingar og lögaðilar sem í atvinnuskyni eiga viðskipti sem greitt er fyrir með reiðufé að fjárhæð 10.000 evrur eða meira, hvort sem viðskiptin fara fram í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri.
- Einstaklingar eða lögaðilar sem hlotið hafa starfsleyfi á grundvelli laga um happdrætti, eða til reksturs fjársafnana og happdrætta á grundvelli sérlaga.

Þannig falla undir eftirlit ríkisskattstjóra, sbr. 38. gr., er varðar eftirlitsskyldu embættisins, sbr. og l-liður 2. gr.:

„Endurskoðunarfyrirtæki, endurskoðendur, skattaráðgjafar og aðilar sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila gegn endurgjaldi.“

Í athugasemdum með 2. gr. ennfremur kemur fram að:

„[ó]líkt því sem á við um aðila sem falla undir m-lið þá eru ekki talin upp einstök verkefni þeirra aðila sem falla undir l-lið. Af því leiðir að öll þjónusta, ráðgjöf og starfsemi, sem aðilar samkvæmt þessum lið veita, fellur undir gildissviðið, þar á meðal þegar þeir veita þá þjónustu sem talin er upp í m-lið.“

Sé hins vegar horft til 2. mgr. 36. gr. frumvarpsins, er fjallar um skráningarskyldu aðila til ríkisskattstjóra, þá kemur þar fram að endurskoðunarfyrirtæki og lögmannsstofur, sbr. l–m-lið 1. mgr. 2. gr., eru undanþegnar slíkri skráningarskyldu.

Ríkisskattstjóri telur ríka ástæðu til að vekja athygli á því að þannig beri embættinu samkvæmt frumvarpi þessu að hafa á grundvelli 38. gr. hinnar fyrirhuguðu löggjafar eftirlit með ósamstæðum hópi þar sem sumir aðilar eru skráðir hjá embættinu í samræmi við 36. gr. hennar en aðrir ekki. Ljóst má telja að þetta muni valda ákveðnum vandkvæðum í eftirlitsframkvæmd, s.s. ef til álita kæmi að fella aðila, sem ekki er skráningarskyldur hjá ríkisskattstjóra, af skrá. Full þörf er fyrir ákvæði er lúti að því að þeir aðilar, sem sjá um skráningu þeirra aðila sem ríkisskattstjóri skal hafa eftirlit með, en eru undanþegnir skráningarskyldu hjá embættinu, skuli veita ríkisskattstjóra aðgang að skrá er varði þessa aðila eða miðla til ríkisskattstjóra slíkum upplýsingum með öðrum hætti.

II.

Samkvæmt r-lið 2. gr. falla undir löggjöfma:

„Einstaklingar og lögaðilar sem í atvinnuskyni eiga viðskipti sem greitt er fyrir með reiðufé, hvort sem viðskiptin fara fram í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri, að fjárhæð 10.000 evrur eða meira...“

Um þennan tölulið segir í athugasemdum með 2. gr. frumvarpsins:

„Skiptir ekki máli hvort greiðslunni er skipt niður ef heildarfjárhæð hlutarins fer yfir viðmiðunarfrjárhæðina. Ákvæðið gildir um verslunareigendur, svo sem seljendur eðalmálma

og -steina og aðra aðila, t.d. bilasölur, veðlánaþyrirtæki, sölu atvinnutækja o.s.frv. þegar þeir selja eða kaupa einstaka vörur sem ná þessari fjárhæð eða hærri.“

Ríkisskattstjóri bendir á að hér er um afar víðtækt ákvæði að ræða, og ekki má af efni frumvarpsins eða meðfylgjandi greinargerð draga nokkra ályktun um það hvernig eftirliti með þessum aðilum skyldi háttað, eða hvers kyns reglur embættið skyldi mögulega setja þar að lútandi, sbr. 2. mgr. 38. gr. Ákjósanlegt væri að þetta yrði skýrt nánar.

III.

Í 9. gr. frumvarpsins eru tilgreind tilvik þar sem heimilt er að víkja frá áreiðanleikakönnun á grundvelli áhættumats. Ríkisskattstjóri bendir á að almennt verði að telja æskilegt að tilgreint sé það tímabil sem hafa beri til viðmiðunar þegar horft er til samtals fjárhæðar greiðslu. Ljóst er hvað átt er við þegar miðað er við að greiðslum fyrir einstök viðskipti sé dreift ótímabundið, eða vísað er til hámarks mánaðarlegra færslna, en álitamál kunna að rísa varðandi t.d. úttektir í reiðufé, sbr. e-lið 1. mgr. 9. gr. Í greindum staflíð er miðað við að úttekt sé ekki umfram 100 evrur, en óljóst er hvort að það hámark eigi við hverja einstaka færslu eða hvort að það vísi til heildarfjárhæðar úttektar og þá á hversu löngu tímabili.

IV.

Í 1. og 2. mgr. 37. gr. frumvarpsins er fjallað um skilyrði skráningar. Þar segir að neita skuli skráningu skv. 35. og 36. gr. ef skráningarskyldir aðilar, stjórnendur eða raunverulegir eigendur starfseminnar hafa ekki forræði á búi sínu, eða hafa á síðustu þremur árum hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, lögum þessum, löggjöf um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot, opinber gjöld eða, eftir því sem við á, þeim sérlögum sem gilda um viðkomandi aðila. Þá skal neita um skráningu ef skráningarskyldur aðili uppfyllir ekki kröfur þessara laga. Í 3. mgr. 37. gr. segir jafnframt að fella skuli skráðan aðila af skrá skv. 35. og 36. gr. ef um skráningarskylda aðila eða stjórnendur eða raunverulega eigendur starfseminnar háttar svo sem um getur í 1. eða 2. mgr. greinarinnar. Þess ber þó að geta að ekki kemur berlega fram að skráning, sbr. 36. gr. sé forsenda þess að aðili öðlist tiltekin réttindi, þannig að afleiðingar þess að aðili er felldur af skrá liggja ekki jafnljóst fyrir og þegar skráning hjá Fjármálaeftirlitinu er jafnframt forsenda starfsleyfis.

Ríkisskattstjóri gerir athugasemdir við að ekkert komi fram um skyldu dómstóla eða saksóknara til að upplýsa eftirlitsskylda aðila um dóma eða dómfellingar, sem leiða ættu t.d. til synjunar á skráningu tilkynningarskyldra aðila. Slík upplýsingaskylda er forsenda þess að ríkisskattstjóra verði kleift að rækja eftirlitsskyldur sínar, þegar refsingar við brotum kalla á viðbrögð samkvæmt lögum. Ekki eru allir dómar birtir og því er það vandkvæðum bundið að sannreyna hvort aðilar hafi hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað. Nauðsynlegt er að tryggja e.k. sjálfvirka upplýsingagjöf eða heimild til uppflettinga í miðlægum gagnagrunni. Tilviljanakennd notkun heimilda til upplýsingaöflunar kann að leiða til óforsvaranlegrar framkvæmdar í bága við ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

V.

Víða í frumvarpinu er fjallað um að þagnarskylda skuli ekki torvela upplýsingagjöf. Þannig

er í 20. gr. mjög víðtæk heimild fyrir skrifstofu fjármálagreiningu lögreglu til upplýsingaöflunar og tekið er fram að lagaákvæði um þagnarskyldu takmarki ekki skyldu samkvæmt lögum þessum til þess að veita upplýsingar eða aðgang að gögnum. Gera má ráð fyrir að þagnarskylduákvæði skattyfirvalda falli undir þau ákvæði sem víkja skulu fyrir lögum þessum. Í 23. gr. kemur fram að þrátt fyrir þagnarskyldu skulu Fjármálaeftirlitið og aðrir tilkynningarskyldir aðilar tilkynna til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu tilvik sem tengist peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka eða tilvik þegar grunur leikur á þar um. Sömu skyldur hvíli á öðrum opinberum aðilum en þar hlýtur ríkisskattstjóri að falla undir. Í 3. mgr. 38. gr. kemur fram upplýsingaskylda aðila, þ.m.t. opinberra aðila, til eftirlitsaðila, og afnám þagnarskylduákvæða í þessum tilvikum. Þó gildi þetta ekki um tilteknar upplýsingar sem lögmaður öðlist við athugun á lagalegri stöðu skjólstæðings. Í 2. mgr. 39. gr., er lýtur að stýrihópi ráðherra um aðgerðir gegn peningaþvætti, kemur fram að þrátt fyrir þagnarskyldu aðila sem í hópnum sitja sé þeim heimilt að deila upplýsingum sín á milli til að vinna að markmiðum laganna. Í 1. mgr. 55. gr. er almennt ákvæði um þagnarskyldu þeirra sem taka á móti upplýsingum skv. 40.-43. gr. (um samhæfingu og samvinnu) eða tilkynningum samkvæmt lögum þessum. Í 2. mgr. sömu greinar kemur fram að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. sé þeim er sitji í stýrihóp skv. framangreindri 39. gr. heimilt að miðla innan eigin stjórnvalds upplýsingum sem heyrir undir valdsvið viðkomandi stjórnvalds. Í athugasemdum við 55. gr. kemur fram að 2. mgr. taki þar til þeirra upplýsinga sem viðkomandi meðlimir í stýrihópi öðlist vegna starfa sinna í hópnum. Þarna er ljóst að umræddar upplýsingar séu enn bundnar þagnarskylda skv. 1. mgr. 55. gr., enda þótt þeim sé miðlað innan eigin stjórnvalds eða í samstarfi aðila sem allir eru bundnir sambærilegri þagnarskyldu.

Ríkisskattstjóri áréttar að grundvöllur starfsemi embættisins er mjög rík þagnarskylda um einkahagsmuni gjaldenda, sbr. m.a. 117. gr. tekjuskattslaga nr. 90/2003 (tskl.) þar sem segir eftirfarandi:

„Ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra ríkisins og yfirskattanefnd er bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, að skýra óviðkomandi mönnum frá því er þeir komast að í sýslan sinni um tekjur og efnahag skattaðila. Hið sama gildir um þá er veita þessum aðilum aðstoð við starf þeirra eða á annan hátt fjalla um skattframtöl. Þagnarskyldan helst þótt menn þessir láti af störfum. Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skulu skattyfirvöld gefa Hagstofu Íslands skýrslur, í því formi er Hagstofa Íslands ákveður, um framtaldar tekjur og eignir, álagða skatta og önnur atriði er varða skýrslugerð hennar. Þá er skattyfirvöldum heimilt að veita gjaldeyriseftirliti Seðlabanka Íslands upplýsingar er nauðsynlegar eru til eftirlits með gjaldeyrisálagum, enda standi ákvæði milliríkjasamninga ekki í vegi fyrir því.“

Tilgangur gagnasöfnunar embættisins er að tryggja rétta álagningu skatta og opinberra gjalda sem ríkisskattstjóra er falið að leggja á. Afhending framtalsgagna til ríkisskattstjóra fer fram í trúnaði til þess að tryggja rétta skattlagningu og standa þannig undir áætlaðri og eðlilegri tekjuöflun ríkisins. Ekki verður horft framhjá mikilvægu samspili óvæfingjanlegrar þagnarskyldu skattyfirvalda og hinnar ríku upplýsingaskyldu sem lögð er skattaðilum á herðar með 94. gr. tskl. Er upplýsingaskyldan hornsteinn þess að embættinu sé unnt að sinna því lögbundna hlutverki sínu að leggja á rétta skatta og gjöld og sinna skilvirku skatteftirliti. Öll skörð í þagnarmúrinn eru til þess fallin að rýra traust almennings á skattyfirvöldum og draga þannig úr burðum embættisins til að afla nauðsynlegra upplýsinga til framkvæmdar framangreindra verkefna. Aukinn aðgangur eða óljós ákvæði um vernd upplýsinga hafa því í för með sér vantraust á því stjórnvaldi sem upplýsingar hafa verið veittar, en afar mikilvægt er að almenningur geti verið í góðri trú um að ekki leiki vafi á því að þær upplýsingar sem

veittar yrðu skattyfirvöldum um einkahagsmuni samkvæmt yfirlýstum markmiðum laga yrðu ekki almennt aðgengilegar af ótilgreindum ástæðum.

Ríkisskattstjóri telur að vanda þurfi mjög til löggjafar þegar um afléttingu þagnarskyldu er að ræða. Að baki þurfi að liggja málefnaleg sjónarmið og orðalag þurfi að vera skirt og taka af allan vafa. Með hliðsjón af umfangi og tilgangi gagnasafns ríkisskattstjóra, og hinna viðtæku gagnaöflunarheimilda skrifstofu fjármálagerninga lögreglu skv. 20. gr. telur embættið vafasamt hvort málefnalegt teljist að grunur einn um peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka skuli duga til að virkja tilkynningarskyldu ríkisskattstjóra til skrifstofunnar skv. 23. gr. Í athugasemdum við 23. gr. kemur fram að skýra skuli hugtakið grunur með sama hætti og í 21. gr., en í athugasemdum við 21. gr. stendur að með hugtakinu sé átt við „*lægsta stigs gruns, þ.e. að sérhver grunur, óháð því hversu mikill hann er uppfylli skilyrði greinarinnar um grun.*“ Ekki sé gerð jafn ítarleg og afdráttarlaus krafa og almennt gildir í réttarfari um rökstuddan grun, heldur sé átt við nægjanlegan grun. Betra þyki að tilkynnt sé oftari og að skrifstofa fjármálagreininga lögreglu annist frekari meðferð og greiningar á tilkynntum upplýsingum, en til þess hefur skrifstofan umfangsmiklar heimildir til upplýsingaöflunar. Með hliðsjón af ofangreindu telur ríkisskattstjóri þessar röksemdir ekki alfarið einhlítar.

Þá telur embættið illskiljanlegt hvernig hagsmunir lögmanna og skjólstæðinga þeirra við athugun á lagalegri stöðu skjólstæðngs vegi þyngra en þau sjónarmið sem liggja að að baki þagnarskyldu skattyfirvalda samkvæmt 117. gr. tskl. og rakin voru hér að framan, þannig að hinir framangreindu skuli undanþegnir upplýsingaskylduákvæði 3. mgr. 38. gr. frumvarpsins en hinir síðarnefndu ekki. Þá telur ríkisskattstjóri ennfremur efni standa til að tilgreina sérstaklega að þagnarskylda meðlima í stýrihópi ráðherra haldist eftir að þeir ljúki störfum sínum, rétt eins og fer með almenna þagnarskylduákvæðið í 1. mgr. 55. gr. Ríkisskattstjóri telur ótækt að afnám þagnarskyldu embættisins í svo ríkum mæli sem makmið lagasetningar þessarar virðist krefjast fari ekki fram með eins hófsömum, málefnalegum og skilmerkilegum hætti og nokkur kostur er.

VI.

Samkvæmt 45. og 46. gr. frumvarpsins er heimilt að leggja háar dagsektir og stjórnvaldssektir á tilkynningarskylda aðila. Dagsektir geta numið frá 10.000 kr. til 1. millj. kr. á dag og stjórnvaldssektir frá 5 millj. kr. til 800 millj. kr., og á starfsmenn frá 500 þús. til 625 millj. kr. Í h-lið 56. gr. er heimild til að setja reglugerð um álagningu dagsekta og stjórnvaldssekta. Ríkisskattstjóri telur sérlega brýnt er að slík reglugerð verði sett, og að þar verði fjallað um hvernig meta skuli einstaka þætti sem áhrif geta haft á fjárhæð sekta, sbr. tilgreiningar lagaákvæða þar um.

VII.

Nái frumvarp þetta fram að ganga munu þrjú ráðuneyti hafa forræði yfir tilteknum þáttum í starfsemi ríkisskattstjóra, þ.e. fjármála- og efnahagsráðuneytið, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og dómsmálaráðuneytið. Ríkisskattstjóri vekur athygli á því að með þessum ráðstöfunum eykst flækjustigið í skipulagi og starfsemi embættisins umtalsvert, og óhægt er að spá fyrir um hvernig áherslur þessara ráðuneyta muni skarast og hafa möguleg áhrif á forgangsröðun verkefna embættisins.

VIII.

Í 25. gr. frumvarpsins, sem ber heitið *Aðferðir og kerfi til að halda utan um tilkynningar*, er í 1. másl. 2. mgr. fjallað um tilkynningarskylda aðila. Í 2. másl. segir:

„Einstaklingur sem tekur við tilkynningum samkvæmt þessari grein og sér um vinnslu þeirra skal búa við sjálfstæði í störfum og tryggt skal að hann hafi nægilegt vald, fjárveitingar og heimildir til að afla gagna og upplýsinga sem honum eru nauðsynlegar til að hann geti sinnt skyldum sínum.“

Ríkisskattstjóri leggur þann skilning í þennan málslið, með hliðsjón af athugasemdum í greinargerð frumvarpsins og lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, n.t.t. 60. gr. a. er lýtur að *tilkynningum starfsmanna um brot í starfsemi fjármálafyrirtækis*, að þar sé átt við einstakling sem starfar fyrir tilkynningarskyldan aðila. Telur ríkisskattstjóri að betur færi að taka allan vafa þar af með því að breyta orðalagi ákvæðisins á þá lund að skírt komi fram til hverra það vísar. Þannig mætti greint ákvæði t.d. hljóða svo: *„Starfsmaður tilkynningarskylds aðila sem tekur við tilkynningum samkvæmt þessari grein og sér um vinnslu þeirra skal búa við sjálfstæði í störfum...“* Umræddu ákvæði er ætlað að styrkja þá sem sinna mikilvægum þætti í eftirlitsframkvæmd samkvæmt lögum þessum, og öll rök standa til þess að tekinn sé af allur vafi um það hver ber hvaða skyldur og gagnvart hverjum.

IX.

Samkvæmt texta frumvarpsins er gert ráð fyrir að lögin taki gildi 1. janúar 2019. Munu þau leiða af sér ný verkefni fyrir ríkisskattstjóra sem falla ekki að öllu leyti að annarri starfsemi embættisins, og krefjast því meiri undirbúnings en ætla mætti, en tími til slíks undirbúnings er mjög knappur. Þá liggur ljóst fyrir að fjölga þarf í hópi starfsmanna ríkisskattstjóra til að mæta þeim nýju kröfum sem gerðar verða til embættisins.

Í kafla 6.4 í greinargerð með frumvarpinu segir:

„Ætla má að efling eftirlits með tilkynningarskyldum aðilum sem falla undir 1–s lið 2. gr. muni í upphafi hafa í för með sér kostnað sem nemur allt að þremur stöðugildum. Gert er ráð fyrir því að skoðað verði hvort og þá með hvaða hætti hægt verði að leggja eftirlitsgjald á þá aðila sem sæta þessu eftirliti eins og aðrir tilkynningarskyldir aðilar greiða vegna Fjármálaeftirlitsins.“

Ríkisskattstjóri gerir alvarlegar athugasemdir við að fjármögnun á lögbundnum eftirlitsverkefnum embættisins verði mögulega hagað með þeim hætti sem tæpt er þarna á, þar sem ætla verður að hefjast þurfi handa við undirbúningsstörf sem fyrst, þannig að eftirlit geti hafist strax við gildistöku laganna. Nauðsynlegt er að störf og búnaður vegna þeirra starfsmanna sem gert er ráð fyrir að sinni þessum eftirlitsstörfum á vegum embættisins verði því fjármögnuð með hefðbundnum hætti en ráðist ekki af mögulegri fjárhæð eftirlitsgjalda og innheimtu þeirra.

Að öðru leyti en að framan greinir gerir ríkisskattstjóri ekki athugasemdir við efni frumvarps þessa.

Virðingarfyllst
f. h. ríkisskattstjóra

Ingvar J. Rögnvaldsson

Ingvar J Rögnvaldsson

Jónína B. Jónasdóttir

Jónína Jónasdóttir