

MINNISBLAÐ

Til: Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis

Frá: Dómsmálaráðuneytinu

Dags: 4. desember 2018

Efni: Umsagnir um frumvarp til nýrra heildarlaga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, þingmál 367. og viðbrögð dómsmálaráðuneytisins

1. Inngangur

Minnisblað þetta er unnið vegna innsendra umsagna við frumvarp til nýrra heildarlaga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka sem unnið var af vinnuhópi skipuðum af dómsmálaráðherra til að innleiða tilskipun fjórðu peningþvættistilskipun Evrópusambandsins nr. 2015/849/EB.

Alls hafa borist 11 erindi og umsagnir til efnahags- og viðskiptanefndar varðandi frumvarpsdrögin. Umsagnaraðilar eru: Fjármálaeftirlitið, Monerium EMI ehf., Neytendastofa, Rafmyntaráð, Ríkisskattstjóri, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök iðnaðarins og Félag íslenskra gullsmiða, Seðlabanki Íslands, Skattrannsóknarstjóri ríkisins, Tollstjóri og Þjóðskrá Íslands. Í minnisblaði þessu verður farið yfir helstu athugasemdir sem gerðar hafa verið við frumvarpið og viðbrögð ráðuneytisins við þeim athugasemdum.

II. Breytingatillögur

Dómsmálaráðuneytið leggur til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á frumvarpinu. Annars vegar er um að ræða breytingatillögur sem leiða af þeim athugasemdum sem bárust við frumvarpið og hins vegar athugasemdir sem nefndamenn sem tóku þátt í innleiðingu tilskipunarinnar tóku eftir við ítarlega yfirferð frumvarpsins.

e-liður 6. tölul 3. gr.

Að teknu tilliti til athugasemdar Seðlabanka Íslands er lagt er til að e-liður 6. tölul. 3. gr. verði svohljóðandi: „dómarar við endurskoðunardómstóla og hæstráðendur seðlabanka”

11. tölul. 3. gr.

Að teknu tilliti til umsagnar Seðlabanka Íslands er lagt til að 11. tölul. 3. gr. verði svohljóðandi: „Viðskipti tilkynningarskyldra aðila: Þegar fjármálafyrirtæki veitir tilkynningarskyldum aðila fjármálaþjónustu m.a. í formi innstæðureikninga, alþjóðlegra millifærslna, greiðslujöfnunar, lausafjárstýringar, lánveitinga, verðbréfavíðskipta eða fjárfestinga.“

Verði framangreind breytingatillaga samþykkt þarf að skipta hugtakinu „millibankaviðskipti“ í frumvarpinu sbr. eftirfarandi:

c-liður 3. mgr. 14. gr. verður svohljóðandi: „skyldað lána- og fjármálastofnanir til að yfirfara og aðlaga eða, ef nauðsyn krefur, binda enda á viðskipti við mótaðila í áhættusömum ríkjum”

Fyrirsögn 15. gr. verður svohljóðandi: „Viðskipti tilkynningarskyldra aðila“

1. mgr. 15. gr. verður svohljóðandi: „Í viðskiptum yfir landamæri, við aðila frá löndum utan aðildarríkja, skulu tilkynningarskyldir aðilar skv. a–k-lið 1. mgr. 2. gr., til viðbótar við áreiðanleikakönnun skv. 10. gr., uppfylla öll eftirtalin skilyrði þegar stofnað er til samningssambands:“

c-liður 15. gr. verður svohljóðandi: „afla samþykkis frá yfirstjórn áður en viðskiptum er komið á.”

Fyrirsögn 16. gr. verður svohljóðandi: „Viðskipti tilkynningarskyldra aðila við skelbanka“
1. mgr. 16. gr.: Fella þarf út forskeytið „millibanka“ út á tveimur stöðum.

9. tölul. 1. mgr. 46. gr. verður svohljóðandi: „15. gr. um viðskipti tilkynningarskyldra aðila“
10. tölul. 1. mgr. 46. gr. verður svohljóðandi: „16. gr. um viðskipti tilkynningarskyldra aðila við skelbanka“

1. mgr. 4. gr.

Lagt er til að bætt verði við í síðasta málslið orðunum „afla og“ í 1. mgr. 4. gr. Það kann að vera að stjórnvöld búi ekki yfir upplýsingum sem nota þarf við áhættumat og þeim því nauðsynlegt að afla þeirra á grundvelli þeirra heimilda sem viðkomandi stjórnvöld búa yfir. Lagt er til að 1. mgr. 4. gr. verði svohljóðandi: „Ríkislögreglustjóri skal gera áhættumat sem inniheldur greiningu og mat á hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og leiðir til að draga úr greindri áhættu. Skýrslan skal uppfærð á tveggja ára fresti eða oftár ef tilefni er til. Stjórnvöldum er skylt að afla og veita Ríkislögreglustjóra upplýsingar sem nauðsynlegar eru við gerð áhættumats.

3. mgr. 9. gr.

Að teknu tilliti til athugasemdar Seðlabanka Íslands er lagt er til að 3. mgr. 9. gr. verði svohljóðandi: „Tilkynningarskyldir aðilar sem hafa leyfi til að veita greiðsluþjónustu sem færsluhirðar skulu eingöngu samþykkja greiðslur sem gerðar eru með nafnlausum fyrirframgreiddum kortum útgefnum í löndum utan aðildarríkja ef kortin uppfylla kröfur um áreiðanleikakönnun sem samsvara þeim sem eru tilgreindar í a-d-liðum 1. mgr. 10. gr. og 11. gr. og kröfur sambærilegar þeim sem tilgreindar eru í a-b-liðum 1. mgr. þessarar greinar.“

1. mgr. 35. gr.

Að teknu tilliti til umsagnar Fjármálaeftirlitsins er lagt er til að 1. mgr. 35. gr. verði svohljóðandi: „Einstaklingar og lögaðilar sem starfrækja gjaldeyrisskiptastöð, þjónustuveitendur viðskipta milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja eru skráningarskyldir hjá Fjármálaeftirlitinu.“

d-liður 1. mgr. 36. gr.

Til að koma til móts við umsögn Samtök iðnaðarins og félag gullsmiða er lagt til að ákvæði d-liðar 1. mgr. 36. gr. verði svohljóðandi: „smásöluáðilar selja eðalmálma og -steina.“

1. mgr. 46. gr.

Vinnuhópur sem vann að gerð frumvarps til nýrra heildarlaga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka vinnur nú að innleiðingu reglugerðar um millifærslu fjármuna nr. 2015/847. Reglugerðin sem verður innleidd með stöð í i-lið 56. gr. frumvarpsins kveður á um að brot gegn tilteknum ákvæðum hennar skuli sæta viðurlögum. Í ljósi kröfu um skýrleika refsheimilda er því nauðsynlegt að bæta við nýjum tölulið við 1. mgr. 46. gr. frumvarpsins um stjórnvaldssektir.

Ráðuneytið leggur til að eftirfarandi málsgrein verði bætt við og gerð að 25. tölul. 1. mgr. 46. gr. frumvarpsins: „vanræksla á því að láta viðeigandi upplýsingar um greiðanda og viðtakanda greiðslu fylgja með millifærslu fjármuna, vanræksla á varðveislu gagna, og vanræksla á að koma á skilvirku áhættumiðuðu verklagi samkvæmt reglugerð um hvaða upplýsingar skulu fylgja millifærslum skv. i-lið 56. gr.“

4. mgr. 46. gr.

Lagt er til að eftirfarandi texti verði felldur út í 4. mgr. 46. gr.: „og brot er framið til hagsbóta fyrir annan lögaðila í samstæðunni eða annar lögaðili í samstæðunni hefur notið hagnaðar af

brotinu.“ Slík krafa leiðir ekki af 3. mgr. 59. gr. tilskipunarinnar. Eftir breytingu yrði ákvæðið svohljóðandi: „Þrátt fyrir 3. mgr. geta stjórnvaldssektir sem lagðar eru á tilkynningarskylda aðila skv. a–h-lið 1. mgr. 2. gr. verið allt að 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktá ársreikningi lögaðilans eða 10% af síðasta samþykktá samstæðureikningi ef lögaðili er hluti af samstæðu.“

52. gr.

Að teknu tillit til umsagnar Fjármálaeftirlitsins er lagt er til að 1. másl. 1. mgr. 52. gr. verði svohljóðandi: „Nú vill aðili ekki una ákvörðun eftirlitsaðila á grundvelli þessara laga og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hennar fyrir dómstólum.“

1. mgr. 55. gr.

Að teknu tilliti til athugasemdar ríkisskattstjóra til að tryggja að þagnarskylda þeirra sem eiga sæti í stýrihópi ráðherra haldi eftir að þeir víkja úr stýrihópi er lagt til að 1. mgr. 55. gr. verði svohljóðandi: „Aðilar sem taka á móti upplýsingum samkvæmt 39.–43. gr. eða tilkynningum samkvæmt lögnum eru bundnir þagnarskyldu. Þeim er óheimilt, að viðlagðri ábyrgð samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, að skýra óviðkomandi aðilum frá upplýsingum sem miðlað er til þeirra á grundvelli þessara laga og leynt eiga að fara, nema dómari úrskurði að upplýsingarnar sé skylt að veita fyrir dómi eða lögreglu eða skylda sé að veita upplýsingarnar lögum samkvæmt. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi og er óheimilt að nýta í atvinnuskyni upplýsingar sem bundnar eru þagnarskyldu.”

III. Sjónarmið ráðuneytisins við einstakar umsagnir

a. Umsögn Monerium

10. gr., a-liður 1. mgr.

Leggja til að skilgreiningin á viðurkenndu persónuskilríki sbr. 18. tölul. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins verði felld úr frumvarpinu. Í fjórðu og fimmtu peningaþvættistilskipunum Evrópusambandsins er ekki að finna sambærilega skilgreiningu. Jafnframt er varhugavert að frumvarpið gerir ríkari kröfur til rafrænnar auðkenningar en gerðar eru í tilskipununum.

Óska að a. liður 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins verði breytt til samræmis við þá breytitillögu sem gerð er í a. lið 8. mgr. 1. gr. fimmtu peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins. Orðalag fimmtu peningaþvættistilskipunarinnar 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.

Afstæða DMR

Peningaþvættistilskipanir ESB eru lágmarkstilskipanir. Það felur í sér að aðildarríkjum er heimilt að ganga lengra en ákvæði tilskipananna kveða á um auk þess sem tilskipanirnar setja á nokkrum stöðum fram lágmarksefnisþætti um markmið sem hverju aðildarríkjanna er falið að útfæra nánar. Ákvæði er lúta að áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamenn tilheyra síðarnefnda hópnum. Það er því hlutverk aðildarríkjanna að ákveða hvað eru skilríki, gögn og upplýsingar sem eru fullnægjandi til að leggja mat á deili viðkomandi viðskiptamanns. Slík skilríki, gögn eða upplýsingar þurfa að koma frá áreiðanlegum, sjálfstæðum aðila þannig að ekki leiki vafi á trúverðugleika framlagðra gagna. Sem dæmi má nefna að samsvarandi ákvæði sænskra laga um sama efni nr. 2017:11 segja: „*An undertaking shall verify the identity of a natural person by means of a Swedish driver's licence, Swedish passport or identity card issued by a Swedish authority, or a Swedish certified identity card.*“ Í þessu

samhengi er jafnframt vísað til umsagnar Þjóðskrár Íslands um mikilvægi skilríkja við áreiðanleikakönnun.

Í athugasemdum við frumvarpið segir: „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.“

Framangreind ummæli úr greinargerð koma ekki í veg fyrir að notuð séu afrit af skilríkjum en tryggja þarf réttmæti þeirra og í dæmaskyni nefndur lögbókandi eða annar viðeigandi aðili. Er þetta ekki síður gert til að koma í veg fyrir auðkennajófnáð. Annar viðeigandi aðili gæti verið viðurkennt fyrirtæki sem býður upp á staðfestingu á réttmæti skilríkja. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að tilkynningarskyldir aðilar bera endanlega ábyrgð á áreiðanleikakönnun, þar á meðal að staðfesta deili á viðskiptamönnum sínum, þó svo að þriðji aðili sjái um staðfestingu á réttmæti skilríkja.

Unnið er að gerð reglugerðar um áreiðanleikakönnun sbr. 56. gr. frumvarpsins og er gert ráð fyrir því að fjallað verði nánar um viðurkenndi persónuskilríki í henni.

Þá má geta þess að ekkert ríki Evrópusambandsins hefur tekið upp fimmtu peningaþvættistilskipunina og því vart hægt að tala um misræmi í innlendri löggjöf og evrópski á þessum tímapunkti.

b. Umsögn Fjármálaeftirlitsins

35. gr. 1. mgr.

Í 1. mgr. 35. gr. frumvarpsins vantar orðið „viðskipta“. Því þarf að breyta 1. mgr. 35. gr. þannig að ákvæðið verði svohljóðandi: „Einstaklingar og lögaðilar sem starfrækja gjaldeyrissskiptastöð, þjónustuveitendur viðskipta milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja eru skráningarskyldir hjá Fjármálaeftirlitinu“. Er þetta til samræmis við j-lið 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins.

Afstaða DMR

Sammála

52. gr.

Í 52. gr. er málskotsréttur aðila bundinn við tiltekna ákvarðanir eftirlitsaðila. Eftir nánari skoðun telur Fjármálaeftirlitið ekki rétt að þrengja málskotsréttinn með þessum hætti. Telur Fjármálaeftirlitið að aðilar eigi að hafa rétt til að höfða mál til ógildingar hvers konar ákvarðana sem eftirlitsaðilar taka á grundvelli laganna. Er þetta jafnframt til samræmis við 18. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sem gildir um þær ákvarðanir sem Fjármálaeftirlitið tekur. Fjármálaeftirlitið leggur því til að 1. málsl. 1. mgr. 52. gr. verði svohljóðandi: „Nú vill aðili ekki una ákvörðun eftirlitsaðila á grundvelli þessara laga og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hennar fyrir dómstólum.“

Afstaða DMR

Sammála

c. Umsögn Neytendastofu

Bráðabirgðaákvæði V.

Neytendastofa óskar því eftir því að í V. ákvæði til bráðabirgða verði felld brott orðið „Neytendastofu“

Afstaða DMR

Í bráðabirgðaákvæðinu eru taldir upp allir núverandi eftirlitsaðilar og ekki ástæða til að undanskilja einn þeirra frá því að taka þátt í þeirri vinnu sem er framundan. Mikilvægt er að tryggja að yfirfærsla eftirlits til Ríkisskattstjóra gangi vel og að nýr eftirlitsaðili geti sótt aðstoð og þekkingu frá núverandi eftirlitsaðilum.

d. Umsögn Ríkisskattstjóra

2. gr. r-liður 1. mgr.

Ríkisskattstjóri bendir á að ákvæðið sé afar viðtækt, og að ekki megi af efni frumvarpsins eða meðfylgjandi greinargerð draga nokkra ályktun um það hvemig eftirliti með þessum aðilum skyldi háttáð, eða hvers kyns reglur embættið skyldi mögulega setja þar að lútandi, sbr. 2. mgr. 38. gr. Ákjósanlegt væri að þetta yrði skýrt nánar.

Afstaða DMR

Eftirlit með þessum aðilum fer fram með sama hætti og öðrum tilkynningarskyldum aðilum, þ.e. tryggja að allir ferlar og kerfi séu til staðar, að útbúið hafi verið áhættumat, tilkynnt hafi verið um ábyrgðarmann og hvort fylgt sé að öðru leyti ákvæðum laganna. Að öðru leyti lýtur eftirlit með þessum aðilum að reiðufjárviðskiptum þeirra. Munurinn á þessum aðilum og öðrum sem falla undir eftirlit RSK er að þessi hópur er ekki afmarkaður líkt og á við um lögmenn, endurskoðendur og fasteignasala – heldur tekur það til allra sem stunda reiðufjárviðskipti umfram þau fjárhæðamörk sem ákvæðið tekur til. Eftirlit er síbreytilegt og ekki æskilegt að setja of þröngan ramma utan um framkvæmd eftirlits.

9. gr.

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.

Afstaða DMR

Átt er við heildarfjárhæð úttektar, óháð því á hversu löngu tímabili það er.

36. gr.

Ríkisskattstjóri telur að full þörf sé 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 skrár er varði þessa aðila eða miðla til ríkisskattstjóra slíkum upplýsingum með öðrum hætti.

Afstaða DMR

Upplýsingar um endurskoðendur með virk réttindi eru birtar á vef ANR, sjá hér: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/vidskipti/endurskodun/endurskodenur/>

og endurskoðunarfyrtæki hér:

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/vidskipti/endurskodun/endurskodenarfyrirtaeki/>

Upplýsingar um fasteignasala með virk réttindi eru birtar á vef sýslumanna: sjá hér: <https://www.syslumenn.is/thjonusta/l/utgefin-leyfi/listi-yfir-fasteignasala/>.

Upplýsingar um þá sem hafa leyfi til sölu notaðra ökutækja er hægt að fá hjá sýslumönnum, sjá einnig hér: <https://www.syslumenn.is/thjonusta/utgefin-leyfi/utgefin-leyfi-til-solu-notadra-okutaekja/>.

Upplýsingar um lögmenntu eru birtar á heimasíðu LMFÍ. Að öðru leyti hefur RSK sem eftirlitsaðili heimildir til að kalla eftir upplýsingum í krafti eftirlitsheimilda sinna skv. 3. mgr. 38. gr. frumvarpsins.

37. gr.

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 dómur 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 stjórnslulaga nr. 37/1993.

Afstaða DMR

Athugasemd RSK lýtur að fleiri þáttum en þeim sem falla undir frumvarp það sem er til umræðu hér, þar sem það lýtur m.a. að hæfiskröfum sem kveðið er á um í félagarétti sbr. t.d. lög um hlutafélög og einkahlutafélög.

ANR sendi í október sl. erindi um framangreint efni til DMR og er það nú til skoðunar með hvaða hætti hægt er að tryggja að viðeigandi eftirlitsaðilar s.s. Fjármálaeftirlitið og ríkisskattstjóri fái nauðsynlegar upplýsingar til að leggja mat á hæfi aðila til að taka að sér stöðu framkvæmdastjóra og setu í stjórn.

Þagnarskylda

Í umsögn sinni telur RSK upp þau ákvæði sem lúta að upplýsingagjöf. Ákvæðum þessum má skipta í þrjá flokka.

Í fyrsta lagi heimildir stjórnvalda til að kalla eftir upplýsingum sbr. 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 38. gr. sem lúta að heimildum skrifstofu fjármálagreininga lögreglu annars vegar og heimildum eftirlitsaðila (RSK og FME) hins vegar. Hér er um sambærilegar heimildir og Fjármálaeftirlitið hefur nú þegar skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og ríkisskattstjóri hefur skv. tekjuskattslögum.

Í öðru lagi tilkynningarskyldu til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu sbr. 23. gr. en þar er öllum stjórnvöldum þrátt fyrir þagnarskyldu skylt að tilkynna skrifstofu fjármálagreininga lögreglu vakni grunur hjá þessum stjórnvöldum um peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka.

Í þriðja lagi ákvæði sem varða samvinnu og samhæfingu stjórnvalda sem hafa hlutverki að gegna í aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sbr. ákvæði um stýrihóp skv. 39. gr. og samvinna innanlands og við erlendar systurstofnanir sbr. 40.-43. gr.

Orðalag allra framangreindra ákvæða er skýrt þannig að ekki leikur vafi á heimildum og skyldum þeirra aðila sem þau taka til. Þau sjónarmið sem búa að baki ákvæðanna eru ríkir almannahagsmunir enda peningaþvætti alþjóðlegt vandamál og varlegar áætlanir gera ráð fyrir því að umfang peningaþvættis sé allt að 2,5% af þjóðarframleiðslu einstakra ríkja. Þá er sú vá sem liggur að baki fjármögnun hryðjuverka öllum kunn. Til að vinna að markmiðum laganna er afnám þagnarskyldu stjórnvalda viðeigandi, málefnaleg og skilmerkilega afmörkuð.

Allir þeir aðilar sem taka á móti þagnarskyldum gögnum og upplýsingum eru bundnir þagnarskyldu sambærilegri þeirri sem hvílir á ríkisskattstjóra og því vart hægt að ætla að upplýsingar sem þeim eru veittar verði almennt aðgengilegar af ótilgreindum ástæðum.

Ráðuneytið tekur undir með ríkisskattstjóra að þagnarskylda þeirra sem eiga sæti í stýrihópi ráðherra eigi að haldast eftir að þeir ljúka störfum sínum og leggur til að 1. mgr. 55. gr. frumvarpsins verði breytt á þann veg að hún taki til 39.-43. gr. í stað 40.-43. gr. eins og frumvarpið kveður á um.

Ráðuneytið átti samtali við fulltrúa RSK sem ritaði umsögn embættisins til að fá nánari útlitum á áhyggjum RSK varðandi þagnarskyldu. Áhyggjur RSK lúta annars vegar að því að tryggja að þagnarskylda haldist eftir að aðilar sem móttaka þagnarskyldar upplýsingar láti af störfum. Framangreind breytingatillaga á 1. mgr. 55. gr. frumvarpsins kæmi til móts við þær áhyggjur. Hins vegar lúta áhyggjur RSK að því að tryggja að gætt verði hófs við gagnaöflun á grundvelli frumvarpsins, þ.e. að ekki verði gerð krafa um umfangsmeiri upplýsingar eða gögn en nauðsynleg eru til að vinna að markmiðum frumvarpsins. Hvort tveggja 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 38. gr. afmarkast við gögn sem eru nauðsynleg til að þau stjórnvöld sem eiga hlut að máli geti gegnt skyldum sínum samkvæmt lögunum. Hér eru því tvenns konar takmarkanir. Annars vegar að eingöngu er heimilt að afla gagna til að vinna að markmiði laganna og hins vegar á eingöngu að afla nauðsynlegra gagna. Telur ráðuneytið að þessi afmörkun tryggi að ekki sé aflað ótengdra eða ónauðsynlegra gagna.

45. og 46. gr.

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.

Afstaða DMR

Unnið er að undirbúningi slíkrar reglugerðar og verður óskað eftir þátttöku RSK við gerð þeirra.

Fjármögnun eftirlits RSK

Tillögur um fjárframlög til handa RSK við eftirlit með aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka voru rædd og samþykkt við aðra umræðu fjárlaga.

e. Umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja

10. gr.

Í e-lið 1. mgr. 10. gr. er fjallað um það að liggja þurfi fyrir upplýsingar um raunverulegan eiganda og að hann hafi sannað á sér deili í samræmi við a-lið, með framvísun viðurkenndra persónuskilríkja. Í 2. mgr. er fjallað um að afla þurfi fullnægjandi upplýsinga um viðskiptamann og raunverulegan eiganda, sbr. 1. mgr. Í athugasemdum með 2. mgr. 10. gr. segir hins vegar að ákvæðið taki til upplýsinga og áreiðanleikakönnunar á raunverulegum eiganda lögaðila, fjárvörslusjóða og sambærilegum aðilum. Í athugasemdum er því gengið lengra heldur en í frumvarpstextanum, en áreiðanleikakönnun felur í sér meira heldur en að aðilar verði að sanna á sér deili. Lagt er til að þetta orðalag í greinagerð verði leiðrétt þannig að skýrlega komi fram að það nægi að raunverulegur eigandi sanni á sér deili.

Afstaða DMR

1. mgr. 10. gr. fjallar um skyldu viðskiptamanna til að sanna á sér deili og með hvaða hætti þeim ber að gera það. 2. mgr. 10. gr. fjallar hins vegar um skyldur tilkynningarskyldra aðila til að sannreyna upplýsingar um viðskiptamann, þ.e. kanna áreiðanleika veittra upplýsinga.

f. Umsögn Samtaka iðnaðarins og félags íslenskra gullsmiða

36. og 37. gr.

Umsögn samtakanna er óbreytt þeirri umsögn sem ráðuneytinu barst í ágúst sl. og hefur í henni ekki verið tekið tillit til þeirra breytinga sem gerðar voru áður en frumvarpið var lagt fram.

Samtökin telja að skráningarskylda skv. 36. gr. frumvarpsins sé íþyngjandi og óþörf. Stjórnvöld hafi þegar upplýsingar um þá sem hafa réttindi í greininni þar sem stjórnvöld gefa út leyfisbréf til handa þeim sem hafa sveinsbréf eða meistarabréf í greininni. Þá heldur Neytendastofa skrá um stimpla á vörur unnar úr eðalmálmum sbr. lög nr. 77/2002.

Jafnframt telja samtökin að skilyrði skráningar séu of íþyngjandi og geti takmarkað verulega atvinnufrelsi gullsmiða.

Þá benda samtökin á að kröfu um skráningu sé ekki að finna í fjórðu peningabættistilskipuninni og því verið að ganga lengra en Evrópureglur gera kröfu til.

Afstaða DMR

Leyfisbréf gefin út á grundvelli iðnaðarlaga veita þeim sem þau eru veitt heimild til að stunda tiltekna starfsemi. Þau tilgreina þó ekki hvort að þessi aðilar stundi þá starfsemi sem fellur undir gildissvið laganna né heldur hvar sú starfsemi fer fram. Hlutverk Neytendastofu skv. lögum nr. 77/2002 tryggir ekki yfirsýn yfir þá aðila sem stunda

viðkomandi starfsemi á hverjum tíma enda felst það eftirlit eingöngu í gæðaeftirliti með eðalmálum. Markmið með skráningu er að vita hverjir það eru sem stunda viðkomandi starfsemi á hverjum tíma og tryggja þannig að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir markaðsaðila. Það kom bersýnilega í ljós að stjórnvöld skortir yfirsýn yfir þessa aðila í úttekt FATF þar sem stjórnvöld gátu ekki tilgreint með fullvissu fjölda þeirra aðila sem stunda þessa starfsemi á Íslandi (sjá bls. 26 í skýrslu FATF).

Ekki er kveðið á um skráningaskyldu neinna aðila í peningaþvættistilskipunum Evrópusambandsins. Slíka skyldu leiðir oft á tíðum af öðrum tilskipunum líkt og á við um aðila á fjármálamarkaði, alþjóðaskuldbindingum eða þörf stjórnvalda til að hafa yfirsýn yfir þá aðila sem lúta eftirliti. Ísland hefur átt aðild að alþjóðlega fjármálaaðgerðahópnum (FATF) síðan 1991 og með aðild sinni skuldbundið sig til að fylgja tilmælum hans. Í skýrslu FATF um Ísland sem var birt í apríl sl. er fjöldi ráðlagðra aðgerða (e. recommended actions) sem varða skilvirkni Íslands í vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í eftirfylgni skýrslunnar sem fer fram um mitt ár 2019 þarf Ísland að sýna fram á jákvæðar og greinanlegar breytingar í öllum ráðlögðum aðgerðum til að komast hjá því að vera sett á lista sem áhættusamt ríki með þeim afleiðingum sem því fylgir. Í ráðlögðum aðgerðum við skilvirkniþátt númer 6 um eftirlit á bls. 92 í skýrslunni segir:

„The Consumer Agency should be given the necessary powers to prevent criminals or their associates from holding a significant or controlling interest or holding a management function in DPMS. For DNFBPs, this should also include those holding a management function.“

Með kröfu um skráningarskyldu og skilyrðum hennar er verið að koma til móts við þær alþjóðlegu skuldbindingar sem hvíla á Íslandi með aðild að FATF.

Hæfiskröfur 37. gr. samsvara að mestu leyti þeim kröfum sem gerðar eru til framkvæmdastjóra og stjórnarmanna einkahlutafélaga samkvæmt 42. gr. laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög.

Ráðuneytið hefur skilning á því að skráningarskylda kunni að vera íþyngjandi og leggur því til breytingar á skilyrðum skráningarskyldu á d-lið 1. mgr. 36. gr. þannig að hún taki aðeins til þeirra sem stunda smásöluviðskipti með eðalmálma og -steina.

g. Umsögn Seðlabanka Íslands

3. gr. 6. tölul.

Seðlabankinn veltir því upp hvort athuga þurfi orðalag e-liðar 6. tölul. 3. gr. varðandi „stjórnarmenn seðlabanka“. Ef með orðalaginu er átt við æðstu stjórnendur seðlabanka þá gæti orðalagið verið nokkuð villandi þar eð yfir einstaka seðlabönkum geta setið stjórnir, eða ráð, sem aftur kynni að afmarka ákvæðið við slíkan hóp. Betur færi hugsanlega á því að vísa til „yfirstjórnenda“, „yfirstjóra“, „hæstráðenda“ eða jafnvel „bankastjóra, forstjóra og stjóra“ yfir seðlabönkum. Þá má velta því upp hvers vegna þessir aðilar eru nefndir í sömu andrá og dómaraar við endurskoðunardómstóla sem er af allt öðrum toga og sinna gjörólíkum verkefnum.

Afstaða DMR

Sammála

3. gr. 11. tölul.

Notkun hugtaksins millibankaviðskipti í frumvarpinu er ekki í samræmi við almenna skilgreiningu þess í íslensku máli sbr. t.d. reglur Seðlabankans og því æskilegt að nota annað hugtak í frumvarpinu."

Afstaða DMR

Ráðuneytið fellst á sjónarmið Seðlabankans hvað varðar notkun á hugtakinu millibankaviðskipti. Um er að ræða nýtt hugtak (e. correspondent relationship) sem tekur bæði til millibankaviðskipta, þ.e. viðskipta milli banka svo og viðskipta sem nær til fleiri þátttakenda þ.e. annarra tilkynningarskyldra aðila. Ráðuneytið leggur til að hugtakinu millibankaviðskipti í frumvarpinu verði breytt í viðskipti tilkynningarskyldra aðila.

3. gr. 17. tölul.

Seðlabankinn telur að skilgreiningin ætti að vera: *Sýndarfé*: hvers konar stafrænn *skiptimiðill* sem er hvorki rafeyrir í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill.

Afstaða DMR

Farið var ítarlega yfir hugtakanotkun varðandi sýndarfé í vor þegar breytingar voru gerðar á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Unnið er að breytingum á tilmælum FATF hvað varðar "virtual assets" og fellur "virtual currency" þar undir. Ráðuneytið telur ekki æskilegt að vera öðrum þræði með hugtakið fé í heitinu en breyta síðan út af og tala um skiptimiðil í skilgreiningunni.

6. gr.

Fyrirsögnin „áhættusöm og ósamvinnuþýð ríki“ kann að vera stuðandi og kannski tilefni til að breyta henni í "Tilkynningar um sérstaka varúð í viðskiptum“.

Afstaða DMR

Fyrirsögnin vísar til heitis á reglugerð ESB um sama efni (high risk countries) sem unnið er að því að innleiða sbr. b-lið 56. gr. frumvarpsins. Ekki er æskilegt að slíta þetta tvennt úr samhengi með því að notast við sitthvort heitið.

9. gr. 3. mgr.

Seðlabankinn leggur til breytingu á 3. mgr. 9. gr.

Ákvæðið er svohljóðandi í frumvarpinu:

Tilkynningarskyldir aðilar sem hafa leyfi til færsluhirðingar skulu eingöngu samþykkja greiðslur sem gerðar eru með nafnlausum fyrirframgreiddum kortum útgefnum í löndum utan aðildarríkja ef kortin uppfylla kröfur um áreiðanleikakönnun sem samsvara þeim sem eru tilgreindar í a–d-liðum 1. mgr. 10. gr. og 11. gr. og kröfur sambærilegar þeim sem tilgreindar eru í a–b-liðum 1. mgr. þessarar greinar.

Breytingatillaga SÍ

„Tilkynningarskyldir aðilar sem hafa leyfi til að veita greiðsluþjónustu sem færsluhirðar skulu eingöngu taka við og vinna greiðslur sem gerðar eru með nafnlausum fyrirframgreiddum kortum útgefnum í löndum utan aðildarríkja ef kortin

uppfylla kröfur um áreiðanleikakönnun sem samsvara þeim sem eru tilgreindar í a-d-liðum 1. mgr. 10. gr. og 11. gr. og kröfur sambærilegar þeim sem tilgreindar eru í a-b-liðum 1. mgr. þessarar greinar. “

Afstaða DMR

Hvað segja FME og SFF

Ráðuneytið er sammála breytingartillögu Seðlabankans með smávægilegri breytingu sbr. eftirfarandi: „Tilkynningarskyldir aðilar sem hafa leyfi til að veita greiðsluþjónustu sem færsluhirðar skulu eingöngu ~~taka við og vinna~~ samþykkja greiðslur sem gerðar eru með nafnlausum fyrirframgreiddum kortum útgefnum í löndum utan aðildarríkja ef kortin uppfylla kröfur um áreiðanleikakönnun sem samsvara þeim sem eru tilgreindar í a-d-liðum 1. mgr. 10. gr. og 11. gr. og kröfur sambærilegar þeim sem tilgreindar eru í a-b-liðum 1. mgr. þessarar greinar. “

20. gr.

Kann að vera óheppilegt að lögbinda skipulag stjórnisýslunnar um of með því að skrifa heiti á skrifstofu fjármálagreininga lögreglu inn í lögin. Kann að vera betra að gera það í stjórnvaldsfyrirmælum.

Afstaða DMR

Þörf er á því að umrætt verkefni sé skýrt afmarkað á hendi tiltekinnar einingar eins og gerð er skýr krafa um af hálfu FATF. Þessi eining á að vera miðlæg móttaka á landsvísu fyrir tilkynningar vegna gruns um peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka.

Héraðssaksóknari annast móttöku tilkynninga á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka skv. 3. tl. 8. gr. laga nr. 90/1996. Nauðsynlegt er að tilkynnendum sé ljóst hvert þeim beri að senda tilkynningar sínar. Sé notað í lögum almennt heiti eins og til dæmis lögregla eða héraðssaksóknari er ekki nægilega skýrt hvert beri að senda tilkynningar. Innan héraðssaksóknara eru nokkur svið sem gæti orðið til tafa við afgreiðslu tilkynninga og er í bága við þá leynd sem hvílir á þeim upplýsingum sem um ræðir.

h. Umsögn Skattrannsóknarstjóra

23. gr.

Samkvæmt 6. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt (tskl.), skal ríkisskattstjóri tilkynna skattrannsóknarstjóra hafi ríkisskattstjóri grun um skattsvik eða að refsiverð brot á lögum um bókhald og ársreikninga hafi verið framin. Telur skattrannsóknarstjóri óljóst hvernig fara eigi með vísun mála á grundvelli framangreindra ákvæða þar eð ríkisskattstjóri kann við eftirlit skv. fyrirliggjandi frumvarpi að verða var við háttsemi sem kann hvorutveggja að fela í sér grun um skattsvik og peningaþvætti. Liggur enda fyrir að skattalagabrot eru að veigamiklu leyti frumbrot peningaþvættis. Í samræmi við fyrrnefnd ákvæði bæri ríkisskattstjóra að tilkynna grun um brot annars vegar til skattrannsóknarstjóra vegna rannsóknar á mögulegu skattalagabroti, og hins vegar einnig til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu vegna gruns um peningaþvætti. Telur skattrannsóknarstjóri að kveða verði skýrt á um hvernig háttað verði vísun mála að þessu leyti svo ekki fari gegn 6. mgr. 96. gr. tskl. og komist verði hjá tvíverknadi.

Afstaða DMR

Ráðuneytið tekur undir að áriðandi sé að tryggja samvinnu skattrannsóknarstjóra og skrifstofu fjármálagreininga lögreglu við rannsókn brota þar sem frumbrot peningaþvættis eru skattsvik. Það er mikilvægt að tilkynningar um peningaþvætti berist skrifstofu fjármálagreininga lögreglu án tafar, jafnvel þótt frumbrotið sé rannsakað

annars staðar til þess að unnt sé að greina þvættisþátt brotsins en peningaþvætti er sjálfstætt brot. Sú framkvæmd að tilkynningar um grun um peningaþvætti séu sendar skrifstofu fjármálagreininga lögreglu myndi enn auka á samstarf um meðferð mála þar sem frumbrot peningaþvættis eru skattsvik.

Líkt og nýleg dæmi sýna þarf að tryggja samfellu í rannsóknum slíkra mála sbr. mál Mannréttindadómstóls Evrópu um bann við tvöfaldri refsingu en héraðssaksóknari þurfti að fella niður fjölda mála sem vísað var til hans af skattrannsóknarstjóra þar sem rannsaka hefði þurft samtímis bæði meint skattalagabrot og peningaþvættisbrot. Það er því ljóst að fara þarf í heildarendurskoðun á refsimeðferð skattalagabrota. Fram að því verður hins vegar óhjákvæmilega þessi tvískipting til staðar og mikilvægt að báðum þáttum verði sinnt, þ.e. rannsókn á skattalagabrotum annars vegar og peningaþvætti hins vegar.

i. Umsögn Tollstjóra

46. gr. 7. mgr.

Lagt er til að 7. m gr. 46. gr. frumvarpsins verði breytt með eftirfarandi hætti: Í stað setningarinnar: „Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun álagningar þeirra skal greiða dráttarvexti á fjárhæð sektarinnar“ komi: Gjalddagi stjórnvaldssektar er sá dagur sem stjórnvaldssekt er lögð á og eindagi er mánuði eftir gjalddaga. Sé stjórnvaldssekt ekki greidd innan mánaðar frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga.

Afstaða DMR

Ákvæðið á sér samsvörun í annarri löggjöf á fjármálamarkaði. Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu hefur orðalag þess ekki verið vandamál í framkvæmd.