



Reykjavík 9. desember 2020

Til: Stjórnskipunar- og eftirlitsnefndar

Efni: Grái listi FATF og samskipti SFF við stjórnvöld

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) vísa til tölvupósts frá stjórnskipunar- og eftirlitsnefnd Alþingis, dags. 1. desember 2020. Í erindinu er óskað upplýsinga frá SFF um samskipti fulltrúa innan bankageirans við stjórnvöld, þar sem mögulega hafi verið lýst áhyggjum af stöðu mála í aðdraganda þess að Íslandi var beint í eftirfylgni hjá ICRG (e. International Co-Operation Review Group) og í kjölfarið sett á gráan lista FATF. SFF fagna þessu framtaki enda mikilvægt að draga lærdóma af þessu ferli. SFF leitast við með bréfi þessu að veita umbeðnar upplýsingar eftir því sem unnt er.

SFF hafa um árabíl fylgst náið með þróun alþjóðlegra krafna í löggjöf um varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Aðildarfélög SFF þurfa ávallt að laga sig að alþjóðlegum kröfum og fer þannig fram reglulegt mat á peningabættisvörnum þeirra í viðskiptum við erlend fjármálafyrirtæki. SFF eiga reglulega samskipti við stjórnvöld sem fara með reglusetningar- og eftirlitsvald á þessu sviði. Er þar aðallega um að ræða samskipti við ráðuneyti, Fjármálaeftirlit, Alþingi og lögreglu.

Samskipti SFF við þessa aðila snúa aðallega að eftirfarandi atriðum:

1. Að hafa frumkvæði að því að koma á framfæri ábendingum til ráðuneyta og Fjármálaeftirlits um hvað betur má fara í löggjöf hérlendis á þessu sviði.
2. Að taka þátt í vinnuhópum og nefndum í ráðuneytum sem vinna að gerð lagafrumvarpa og reglugerða.
3. Að veita umsagnir um fyrirbyggjandi lagafrumvörp sem lögð hafa verið fram á Alþingi.
4. Að vera til ráðgjafar hjá ráðuneytum vegna úttekta FATF á Íslandi.
5. Að standa fyrir ráðstefnum um málaflokkinn m.a. til að vekja upp umræðu og áhuga á málaflokknum í samfélaginu og til þess að auka samtal á milli allra aðila sem að þessum málum koma.

Meðfylgjandi er gróft yfirlit og tímalína yfir helstu samskipti SFF við stjórnvöld aftur til ársins 2013 í tengslum við efni fyrirspurnarinnar. Ekki er um tæmandi talningu samskipta að ræða. Eingöngu eru tiltekin samskipti þar sem SFF bentu sérstaklega á atriði sem leiddu síðar til þess að FATF setti Ísland á gráa listann. Einnig er fjallað um á hvaða tímapunntum áhyggjur af yfirvofandi grálistun voru sérstaklega til umfjöllunar á vettvangi samtakanna.

Tekið skal fram að samskipti við stjórnvöld hafa verið vinsamleg og almennt með ágætum en að mati SFF fékk málaflokkurinn ekki næga fjármuni og mannafla yfir langan tíma. Því náðist ekki sá nauðsynlegi slagkraftur sem til þarf þegar mál ná til starfsviða nokkurra ráðuneyta og stofnana líkt og raunin er í þessu tilviki. Helst var brugðist við ábendingum SFF í aðdraganda úttekta FATF á nokkurra ára fresti.



Tillögur SFF og lærdómar

Stjórnvöld hafa á undanförunum tveimur til þremur árum lyft grettistaki í umbótum á peningþvættisvörnum hér á landi. Því má segja að stjórnvöld hafi dregið lærdóma af málinu og finna aðildarfyrirtæki SFF til dæmis vel fyrir því að aukinn mannaflí hefur verið settur í verkefni á þessu sviði hjá ráðuneytum og stofnunum. Mikilvægt að ólíkir hagaðilar vinni saman að því að styrkja þessar varnir og þróa eftir því sem þekkingu og tækni vindur fram.

Helstu tillögur SFF og lærdómar sem samtökin telja að draga megi af málinu eru:

- Stjórnkerfið þarf að setja upp skýrari ferla þegar kemur að stórum málum sem vinna þarf þvert á ólík ráðuneyti og stofnanir.
- Tryggja þarf þann mannafla og fjármagn sem til þarf þegar uppfylla á alþjóðlegar skuldbindingar.
- Formgera ætti betur samvinnu við fjármálafyrirtæki og setja upp samstarfsvettvang með öllum þeim aðilum í stjórnkerfi og atvinnulífi sem hafa hlutverki að gegna í peningþvættisvörnum. SFF hafa lengi talað fyrir auknu samstarfi stjórnvalda og fjármálageirans á þessu sviði t.d. með skipan stýrihóps peningþvættisvarna með aðkomu SFF. Áriðandi er að tryggja virkt samtal fjármálageirans við hópinn sem nýtist við stefnumótun og gerð áhættumats fyrir Ísland. Þá er mikilvægt að stýrihópurinn gefi út leiðbeiningar til eftirlitskyldra aðila til samhæfingar aðgerða þegar við á. Ekkert samtal hefur átt sér stað milli stýrihópsins sem settur var á laggirnar 2018 og fjármálageirans frá því að hópinn var settur á stofn og er það áhyggjuefni.

SFF leggja ríka áherslu á að allir haghafar læri af því sem á undan er gengið og geri allt sem í þeirra valdi stendur til að það endurtaki sig ekki. Varnir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka eru viðvarandi verkefni sem þarf að vinna að jafnt og þétt í samvinnu stjórnvalda og allra annarra haghafa. Fjármálafyrirtæki eru ekki einu aðilarnir sem hafa hlutverki að gegna í íslensku atvinnulífi þegar kemur að peningþvættisvörnum, en eru þó þeir aðilar sem eru með virkustu varnirnar. Því hafa þau heilmiklu að miðla til stjórnvalda. SFF kalla því eftir virkri stefnumótun og reglulegu samtali við stjórnvöld í þessum mikilvæga málaflokki.

Með vinsemd og virðingu,

Jóna Björk Guðnadóttir, yfirlögfræðingur



Tímalína – stiklað á stóru:

13. desember 2013 – Minnisblað SFF til innanríkisráðuneytisins:

Tíunduð voru atriði sem SFF töldu nauðsynlegt að ráðuneytið myndi hlutast til um að innleiða hér á landi í tengslum við varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka til þess að löggjöf hér á landi endurspeglaði það sem best gerist í nágrannaríkjunum. Það væri nauðsynlegt til að auka traust á íslenska fjármálakerfinu. Í lið 5 í minnisblaðinu segir m.a. um aðgengi að upplýsingum um raunverulega eigendur lögaðila (hluthafa):

Athygli ráðuneytisins er vakin á því að búast má við því að á næstunni þurfi íslenska ríkið að tryggja aðgengi fjármálafyrirtækja að upplýsingum um raunverulega eigendur lögaðila (hluthafaskráum hlutafélaga). Þetta atriði er nú komið inn í nýja tilskipun Evrópusambandsins

19. desember 2013– Fundur í innanríkisráðuneyti:

Minnisblaði frá 13. desember var fylgt eftir af hálfu SFF á fundi í innanríkisráðuneytinu þann 19. desember s.á. en á þeim fundi voru einnig fulltrúar Fjármáleftirlits og utanríkisráðuneytis. SFF bentu sérstaklega á:

- að stjórnvöld þyrftu að koma af stað úrbótum á fyrirtækjaskrá til að uppfylla alþjóðakröfur.
- kosti þess að komið yrði á fót stýrihöpi peningabættisvarna í landinu sem tryggði reglulegt samtal stjórnvalda og fjármálageirans.

Tillögum SFF var vel tekið en áhersla ráðuneytisins á þessum tímamarki var fyrst og fremst að koma landinu í gegnum yfirvofandi skoðun FATF.

11. febrúar 2015 – Stjórnarfundur SFF:

Á fundinum var sérstaklega rætt um „að sendinefnd FATF heimsótti landið í janúar til að ýta við íslenskum stjórnvöldum að fylgja eftir ábendingum FATF um úrbætur á þessu sviði á Íslandi. Samkvæmt heimildum SFF ýjaði sendinefndin að því í tengslum við heimsóknina að Ísland gæti dottið út af lista FATF, sem ef af yrði hefði mjög neikvæðar afleiðingar fyrir fjármálaþjónustu á Íslandi.“

SFF lögðu áherslu á það í samtölum við starfsmenn dómsmálaráðuneytis í tengslum við framangreint að stjórnvöld yrðu að vinna að úrbótum. Í kjölfarið urðu mikil samskipti milli ráðuneytisins, SFF og FME m.a. varðandi úrbætur á lögum um hvernig skuli standa að áreiðanleikakönnun lögaðila þannig að íslensk löggjöf uppfyllti alþjóðlegar kröfur.

23. febrúar 2015 - Vinnuskjal með drögum að lagafrumvarpi sem fjallaði m.a. um breytingar á 5. gr. ppl., sem gekk á milli SFF, innanríkisráðuneytis og FME.

Eftirfarandi ábendingar komu frá SFF varðandi vanda fjármálafyrirtækja við að sannreyna eignarhald lögaðila og að stjórnvöld þyrftu að tryggja aðgang að réttum upplýsingum. Athugasemdirnar komu frá sérfræðingum tveggja banka:

Athugasemd 1. *Við vorum í vandræðum um daginn með félag sem hafði nýverið skipt um eigendur og í framhaldi sendum við fyrirspurn til fyrirtækjaskrár. Í svarinu frá þeim kemur fram að þau halda ekki utan um eignarhald félaganna og breytingar á eigendum eru ekki tilkynntar til þeirra þar sem þau*



skrá þetta ekki sérstaklega. Þetta eru bara upplýsingar sem eru pikkaðar upp úr ársreikningum (í þeim tilvikum sem þeir eru til) í gagnagrunni Creditinfo.

Við höfum verið að notast við það verklag að styðjast við ársreikninga (alls ekki alltaf til) og erum svo með kerfi sem við bjuggum til á grunninum frá Creditinfo, þetta er meingölluð framkvæmd og upplýsingar oft ekki tiltækar eða ófullnægjandi t.d. eingöngu 30% eignarhald skráð. Það er ekki nóg að setja þessa skyldu þegar framkvæmdin hjá hinu opinbera er þannig að upplýsingarnar eru ekki aðgengilegar og þannig ekki hægt að tryggja að verið sé að uppfylla þessar skyldur.

Það er verið að setja auknar kröfur í fjórðu peningabvættistilskipuninni svo það væri ágætt að reyna þrýsta á þessar breytingar nú svo hægt verði að uppfylla þessar stífu kröfur.

Athugasemd 2. *Krafan er „to take reasonable measures to verify the identity of any beneficial owner“.*

Raunverulegi vandinn við athugun á eignarhaldi er þó ekki fólgin í orðalagi ákvæðisins, heldur þeirri staðreynd að við höfum engin úrræði til að staðfesta þær upplýsingar sem viðskiptavinur veitir. Eina sem við getum er að kanna upplýsingar sem félagið sjálft gefur upp í ársreikningi (og er m.a. aðgengilegt í creditinfo), en það er hvorki öruggt að það sé hægt í öllum tilvikum, né sérstaklega áreiðanlegar upplýsingar. Þessi lagabreyting mun því ekki hafa nein raunveruleg áhrif á framkvæmdina hér á landi (nema fjölga athugasemdum FME, fyrir að framfylgja ekki óframfylgjanlegum ákvæðum).

Tvennt sem löggjafinn gæti gert til að breyta þessu:

- Kveða á um í viðkomandi lögum (s.s. hlutafélagalögum) að tilkynningarskyldir aðilar eigi rétt á aðgangi að skrá yfir eigendur (í dag eru það t.d. bara hluthafar og stjórnvöld skv. hfl)
- Kveða á um að tilkynningarskyldir aðilar (eða creditinfo o.p.h. upplýsingamiðlanir) geti fengið upplýsingar um eignarhald frá RSK (sem heldur hlutafjármiða)

Þetta myndi covera flest tilvik, en þó ekki öll. Það er ekki hægt að leggja á okkur ófrávíkjanlegri kröfu til að staðfesta eignarhald með sjálfstæðum hætti, nema við höfum einhverjar heimildir eða úrræði til að afla slíkra upplýsinga.

26. október 2015 - Umsögn SFF til Alþingis um frumvarp til breytinga á lögum um peningabvætti og varnir gegn hryðjuverkum (139. mál).

SFF áréttuðu í þeirri umsögn framangreindar athugasemdir með eftirfarandi hætti:

Í 4. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 2. mgr. 5. gr. laganna í þeim tilgangi að koma til móts við athugasemdir frá FATF varðandi könnun á áreiðanleika viðskiptamanna sem snúa að því að það vanti í lögin fyrirmæli um að tilkynningarskyldum aðila sé skylt að staðreyna upplýsingar um að tilgreindur eigandi sé svo í raun og veru. SFF vilja þó nota tækifærið og benda á að til þess að ákvæðið þjóni tilgangi sínum er mikilvægt að stjórnvöld sjái til þess að tilkynningarskyldir aðilar (fjármálafyrirtæki) hafi aðgengi að opinberum upplýsingum um raunverulega eigendur fyrirtækja. Sú er ekki raunin eins og nú háttar til. Í fjórðu peningabvættistilskipun ESB sem innleiða þarf hér á landi á næstu misserum er rík áhersla lögð aðildarríkin verði að tryggja að fyrirtæki hafi upplýsingar um raunverulega eigendur til reiðu sem eru aðgengilegar bæði fyrir eftirlitsaðila og eftirlitsskylda aðila. Þar til íslensk stjórnvöld hafa gripið til nauðsynlegra aðgerða til að tryggja slíkt aðgengi að upplýsingum um eignarhald á lögaðilum er tilkynningarskyldum aðilum í reynd ómögulegt að staðreyna með óyggjandi hætti eignarhald lögaðila í öllum tilvikum.



Á árinu 2016 tilnefndu SFF fulltrúa í vinnuhóp í innanríkisráðuneytinu til að vinna að innleiðingu fjórðu peningaþvættistilskipunar ESB en sú innleiðing skipti miklu máli til þess að koma lagaumgjörð á Íslandi á réttan kjöl. Einnig tók fulltrúi SFF þátt í vinnu við gerð reglugerða í málaflokknum í sama tilgangi.

20. maí 2016 - Umsögn SFF til innanríkisráðuneytis um áhrif innleiðingar fjórðu peningaþvættistilskipunar ESB hér á landi.

Enn á ný er þar fjallað um nauðsyn á styrkingu fyrirtækjaskrár vegna ákvæða um raunverulegan eiganda og auknar kröfur til lögreglu varðandi rekstur svokallaðs Financial Intelligence Unit. Í umsögninni segir m.a.:

Það er skýrt í tilskipuninni að stjórnvöld bera ábyrgð á því að koma upp miðlægum gagnagrunni vegna raunverulegra eiganda félaga, sem bæði tilkynningarskyldir aðilar og peningaþvættisskrifstofa hafi aðgang að. SFF áréttar að það er samkvæmt tilskipuninni á ábyrgð stjórnvalda að slíkur grunnur sé virkur, aðgengilegur og með fullnægjandi upplýsingum. Tilkynningarskylda aðila hefur fram að þessu sárlega vantað aðgang að þessum upplýsingum eins og SFF hafa áður bent ráðuneytinu á. Það er mat SFF að beinast liggja við að koma slíkum gagnagrunni á laggirnar með því að að efla starfsemi fyrirtækjaskrár þannig að henni verði falið að halda utan um eigendaskrár félaga með sambærilegum hætti og haldið er utan um stjórnarsetu í félögum. SFF mælir til þess að ráðuneytið hefjist nú þegar handa við undirbúning lagaramma sem gerir fyrirtækjaskrá kleift að sinna þessu nýja hlutverki svo að þeirri vinnu verði lokið um leið og tilskipunin verður innleidd í íslenskan rétt.

SFF geta ekki lagt mat á kostnaðarauka ríkissjóðs vegna tilskipunar en þó má leiða líkum að því að auknar kröfur til peningaþvættisskrifstofu héraðssaksóknara og nauðsynleg styrking fyrirtækjaskrár vegna tilkomu hins miðlæga gagnagrunns geti leitt af sér kostnaðarauka fyrir ríkissjóð. Reikna má með að mesti kostnaður stjórnvalda verði vegna miðlæga gagnagrunnsins.

Desember 2016 – aðdragandi úttektar FATF

Áhyggjur vöknudú innan SFF af því að væntanleg úttekt FATF á Íslandi, vorið 2017, fengi ekki nægilega athygli í stjórnarráðinu. Það mátti m.a. ráða af því að ekki virtist vera nægt starfslíð í ráðuneytinu til að vinna skýrslu til FATF sem skila átti í janúar 2017. Í framhaldinu varð umræða á vettvangi SFF um hvort samtökin ættu að senda áskorun til þáverandi innanríkisráðherra og fjármálaráðherra um nauðsyn þess að ráðuneyti þeirra veittu málaflokknum meiri athygli vegna alþjóðlegra skuldbindinga Íslands og til að koma í veg fyrir að Ísland lenti á valista FATF. Áskorun var þó ekki send með formlegum hætti en áfram var unnið í málinu með samtölum og faglegum stuðningi við ráðuneytið í laga- og reglugerðasmíð.

Á árinu 2017 áttu SFF bæði samtöl og fundi við ráðuneytisstjóra og sérfræðinga dómsmálaráðuneytisins um stöðu mála á árinu 2017. Þar lögðu SFF ríka áherslu á að vinna við innleiðingu á fjórðu og fimmtu peningaþvættistilskipunar ESB mætti ekki dragast meira en orðið var þar sem í því fælist áhætta fyrir Ísland sem mögulega myndi, að mati FATF, ekki ná að standa við sínar alþjóðlegu skuldbindingar. Það gæti haft alvarleg áhrif á fjármálakerfið.

Haustið 2017 urðu SFF þess áskynja að á þingmálaskrá Alþingis var ekki gert ráð fyrir frumvarpi á haustþingi um úrbætur í þessum málaflokki og lýstu samtökin áhyggjum af því.



Nóvember og desember 2017:

23. nóvember 2017 funduðu SFF með ráðuneytisstjóra og sérfræðingi dómsmálaráðuneytisins og kallaði ráðuneytið þar eftir auknu samstarfi við SFF. Úr varð að þann **18. desember** tilnefndu SFF tvo sérfræðinga í peningaþvættisvörnum til að taka þátt í vinnu dómsmálaráðuneytisins við mótun löggjafar á þessu sviði. Þessari vinnu er í rauninni ekki lokið og stendur reglugerðasmíði enn yfir.

Á sama fundi óskuðu SFF eftir því að komið yrði upp virkum samráðsvettvangi milli SFF og stjórnvalda í þessum málaflokk. Ekki varð af því.

Á þessum tímamarki fór vinna stjórnvalda á fullt til þess að koma í veg fyrir að Ísland lenti á gráa listanum. Eiga stjórnvöld hrós skilið fyrir þann mikla kraft sem settur var í verkefnið á þessum tíma. Grettistaki var lyft á skömmum tíma en það reyndist því miður of seint.

Febrúar 2018 – skipan stýrihóps peningaþvættisvarna

Skipaður var stýrihópur þvert á ráðuneyti og stofnanir ásamt fulltrúum einstaka atvinnugreina. Ekki var kallað eftir aðkomu fjármálafyrirtækja eða SFF. SFF fögnuðu tilurð stýrihópsins en undruðust um leið að SFF var ekki boðin nein aðkoma að hópnum því að það er óumdeilt að fjármálakerfið er einn af útvörðum peningaþvættisvarna í landinu og þar hefur byggst upp mikil þekking á þessu sviði. Þá eru fordæmi fyrir aðild SFF að sambærilegum hópi sem viðskiptaráðherra skipaði á árum áður.

Öflugt fjármálakerfi byggir á trausti og því er afar mikilvægt að fjármálageirinn geti átt skilvirkt samtal við stjórnvöld um áhættu í kerfinu. Fjármálafyrirtæki og SFF hafa sett þessi mál á oddinn um árabíl og hefur fjármálakerfið í árunna rás verið að mestu leyti eitt um að tilkynna um grun um peningaþvætti til lögreglu. Hafa sérfræðingar í fjármálakerfinu því miklu að miðla til yfirvalda. SFF hafa ekki fengið upplýsingar um hvers vegna fjármálakerfið á hvorki beina eða óbeina aðkomu að stýrihópnum en það er umhugsunarefni.

Hautið 2019 þegar fyrir lá í hvað stefndi höfðu stjórnvöld samband við SFF og áttu samtökin og aðildarfyrirtæki þeirra gott samstarf við Fjármálaeftirlitið og stjórnvöld um mat áhrifum. Eins var samstarf um skaðaminnkandi aðgerðir gott.