

Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006, með síðari breytingum (áreiðanleikakannanir, undanþága frá áreiðanleikakönnun, eftirlit o.fl.).

(Lagt fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015.)

1. gr.

Í stað orðanna „og m-lið“ í 2. mgr. 2. gr. laganna, sbr. 1. gr. laga nr. 41/2012, kemur: m- og n-lið.

2. gr.

Við 3. gr. laganna bætist nýr töluliður, svohljóðandi: *Millifærsla fjármuna*: Hvers konar færsla fjármuna með rafrænum hætti í gegnum greiðslukerfi aðila skv. a-, m- og n-lið 1. mgr. 2. gr., innan lands eða yfir landamæri, sem framkvæmd er af greiðanda sem getur verið einstaklingur eða lögaðili og ætlað er að veita viðtakanda aðgang að fjármunum. Viðtakandi getur verið sá sami og greiðandi.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

- Við 1. mgr. bætist nýr stafliður, svohljóðandi: Vegna millifærslna fjármuna, hvort sem um er að ræða færslu fjármuna innan lands eða yfir landamæri að fjárhæð 1.000 evrur eða meira miðað við opinbert viðmiðunargengi eins og það er skráð hverju sinni.
- Við bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Tilkynningarskyldir aðilar samkvæmt lögum þessum eru ekki skyldugir til að kanna áreiðanleika viðskiptamanna í samræmi við ákvæði þessa kafla í þeim tilvikum sem um er að ræða færslu fjármuna með greiðslukortum, farsíma eða hvers konar sambærilegum stafrænum búnaði eða upplýsingatæknibúnaði, þegar eftirfarandi skilyrði eru uppfyllt:

- kort eða búnaður er eingöngu notaður til að greiða fyrir vörur eða þjónustu, og
- kortanúmer eða númer búnaðar fylgir öllum færslum sem leiðir af viðskiptunum.

4. gr.

2. mgr. 5. gr. laganna orðast svo:

Tilkynningarskyldur aðili skal ávallt afla fullnægjandi upplýsinga um raunverulegan eiganda skv. 4. tölul. 3. gr. og grípa til réttmætra ráðstafana til að staðfesta kennsl hans. Tilkynningarskyldur aðili skal meta með sjálfstæðum hætti hvort upplýsingar um hinn raunverulega eiganda séu réttar og fullnægjandi og hann skilji eignarhald og stjórnskipulag þeirra viðskiptavina sem eru lögaðilar. Í tilvikum þar sem ekki er ljóst af framlögðum gögnum hver

endanlegur móttakandi fjár verður skal krefjast frekari upplýsinga um það atriði. Í tilvikum þar sem ekki er ljóst af framlögðum gögnum hver raunverulegur eigandi er skal tilkynningarskyldur aðili krefjast frekari upplýsinga. Ef ekki er mögulegt að finna raunverulegan eiganda, t.d. vegna svo dreifðs eignarhalds að engir einstaklingar eiga eða stýra viðskiptamanni í skilningi laganna, skal tilkynningarskyldur aðili grípa til réttmætra ráðstafana til að afla fullnægjandi upplýsinga um einstaklinga sem í raun stjórna starfsemi viðskiptamanns.

5. gr.

6. gr. laganna orðast svo:

Tilkynningarskyldir aðilar skulu hafa reglubundið eftirlit með samningssambandinu við viðskiptamenn sína. Þeir skulu afla fullnægjandi upplýsinga og grípa til réttmætra ráðstafana til að staðreyna þær til að tryggja að viðskipti þeirra séu í samræmi við fyrirbyggjandi upplýsingar, t.d. með athugun á viðskiptum sem eiga sér stað á meðan á samningssambandinu stendur. Upplýsingar um viðskiptamenn skulu uppfærðar og frekari upplýsinga aflað í samræmi við lög þessi eftir því sem þörf krefur.

6. gr.

Í stað orðanna „og m-lið“ 1. málsl. 1. mgr. 25. gr. laganna, sbr. 6. gr. laga nr. 41/2012, kemur: m- og n-lið.

7. gr.

28. gr. laganna orðast svo:

Ráðherra er heimilt að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd laga þessara, þar á meðal:

1. um framkvæmd könnunar á áreiðanleika viðskiptamanna skv. II. kafla,
2. um auknar kröfur til könnunar á áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamann skv. III. kafla,
3. um einfaldaða könnun á áreiðanleika viðskiptamanna skv. IV. kafla,
4. um framkvæmd tilkynningarskyldu og aðrar skyldur aðila skv. V. kafla,
5. hvaða upplýsingar um sendanda skulu fylgja millifærslum,
6. sérstakar reglur um tilkynningar á millifærslum til eða í þágu einstaklinga eða lögaðila sem hafa tengsl við ríki eða ríkjasvæði sem ekki er með viðunandi reglur um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka,
7. sérstakar reglur um bann eða takmarkanir á heimildum tilkynningarskyldra aðila til að stofna til samningssambands eða framkvæma millifærslur til einstaklinga eða lögaðila sem hafa tengsl við ríki eða ríkjasvæði sem ekki er með viðunandi reglur um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka,
8. sérstakar reglur um bann við því að tilkynningarskyldir aðilar miðli upplýsingum til einstaklinga eða lögaðila sem hafa tengsl við ríki eða ríkjasvæði sem ekki hafa sambærilegar reglur um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka og lög þessi mæla fyrir um.

8. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

Athugasemdir við lagafrumvarp þetta.

I. Inngangur.

Frumvarp þetta er samið í innanríkisráðuneytinu að höfðu samráði við fjármála- og efnahagsráðuneytið, Fjármálaeftirlitið, embætti sérstaks saksóknara og Samtök Fjármálafyrirtækja. Frumvarpið lýtur að breytingum á gildandi lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006, með síðari breytingum. Með framlögðum breytingum er ætlunin að koma til móts við athugasemdir frá alþjóðlega framkvæmdahópnum Financial Action Task Force (FATF) sem beint var að íslenskum stjórnvöldum um úrbætur í kjölfar úttektar árið 2006. Meginefni frumvarpsins lýtur að því að greina raunverulegan eiganda.

II. Tilfni og nauðsyn lagasetningar.

FATF er alþjóðlegur framkvæmdahópur sem stofnaður var að frumkvæði G7-ríkjana í París árið 1989 til þess að vinna að aðgerðum til að koma í veg fyrir að fjármálakerfið sé misnotað í þeim tilgangi að koma illa fengnu fé í umferð. Árið 2001 var baráttunni gegn fjármögnun hryðjuverka bætt við hlutverk FATF. Ísland gekk til samstarfs við FATF í september 1991 og með inngöngu skuldbatt Ísland sig til að samræma löggjöf og starfsreglur tilmælum FATF. Hlutverk og starfssvið FATF hefur verið greint í þrennt. Í fyrsta lagi að semja staðla fyrir aðgerðir í hverju ríki gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, í öðru að leggja mat á aðgerðir ríkja til að innleiða þessa staðla og í þriðja lagi að rannsaka og læra að þekkja aðferðir þeirra sem stunda peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Frá 1990 hefur FATF gefið út tilmæli á þessu sviði, sem eru endurskoðuð með reglulegum hætti, síðast árið 2012. Tilmæli FATF hafa verið leiðandi á heimsvísu og hafa tilskipanir Evrópusambandsins um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka verið í samræmi við þau. Tilmælin mynda því grundvöll sameiginlegra viðbragða við framangreindum ógnum við sjálfstæði fjármálakerfisins og tryggja jafnvægi innan þess. Af hálfu FATF eru framkvæmdar úttektir á lögum, reglum og starfsaðferðum og gerðar skýrslur um aðgerðir hvers aðildarríkis um sig. Geri FATF aðfinnslur við framkvæmd ríkja eru gerðar athugasemdir sem ríki hafa tiltekinn frest til þess að bregðast við og FATF fylgir því eftir. Bregðist ríki ekki við kröfum FATF hafa ríkin sammælt um að beita hvert annað þrýstingi eftir því sem við á með því að setja ríki á sérstakan lista yfir „ósamvinnuþýð“ ríki eða ríkjasvæði. Felst þrýstingurinn m.a. í því að gera strangari kröfur til ríkjana eða aðila þar búsettra um hvers konar fjármálalega gerninga, stofnun útibúa, dótturfélaga og umboðsskrifstofa og jafnvel útgáfu aðvarana um að viðskipti við aðila þessara ríkja geti falið í sér hættu á peningabætti. Þetta getur því haft víðtæk áhrif á fjármálakerfið í heild sinni og trúverðugleika á alþjóðavettvangi.

FATF hefur beint margvíslegum athugasemdum til íslenskra stjórnvalda um úrbætur sem lúta m.a. að útfærslu áreiðanleikakannana og skilgreiningu á raunverulegum eiganda. Fyrir liggur að til þess að standast kröfur FATF og mæta þannig umfangsmiklum breytingum sem hafa orðið á alþjóðlegum reglum er varða aðgerðir gegn peningabætti þarf að styrkja regluverk sem snýr m.a. að aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

III. Meginefni frumvarpsins.

Árið 2006 voru sett ný heildarlög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Ljóst er að nauðsynlegt er að gera á þeim nokkrar endurbætur, sérstaklega þegar kemur að því að greina raunverulegan eiganda. Úrbæturnar lúta einnig að því að gera lögina skýrari þegar kemur að útfærslu áreiðanleikakannana og skilgreiningu á millifærslu fjármuna.

Yfirlit yfir helstu breytingar:

Í samræmi við helstu athugasemdir FATF er lagt til að gerð verði ríkari krafa um áreiðanleikakannanir af hálfu tilkynningarskyldra aðila. Lagt er til að bætt verði við orðskýringu á hugtakinu millifærslu fjármuna (e. wire transfer) í samræmi við notkun hugtaksins hér á landi og skilgreiningu FATF á enska hugtakinu „wire transfer“. Þá er lagt til að skylda til framkvæmdar áreiðanleikakannana miðist við tiltekna viðmiðunarfjárhæð en að færsla fjármuna með greiðslukortum falli utan gildissviðs laganna að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Enn fremur er lagt er til að tilkynningarskyldir aðilar beri kennsl á raunverulegan eiganda með fullnægjandi og réttmætum ráðstöfunum í öllum viðskiptum og að fjármálastofnanir hafi virkt eftirlit með því hvort viðskiptavinir komi í raun fram í eigin nafni eða fyrir hönd annars, sem og að tilkynningarskyldur aðili skilji eignarhald og stjórnskipulag viðskiptavina sem eru lög- aðilar.

Loks er lagt til að eftl verði virkt eftirlit tilkynningarskyldra aðila með því hvort viðskiptamenn þeirra komi í raun fram í eigin nafni eða fyrir hönd annars. Tilkynningarskyldir aðilar skulu til þess afla fullnægjandi upplýsinga og grípa til réttmætra ráðstafana til að staðreyna þær.

Í gildandi lögum er tilkynningarskyldum aðila gert að framkvæma könnun á áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamann. Með frumvarpinu er lagt til að skýrð verði nánar útfærsla áreiðanleikakannana, svo sem hvað felist í slíkum könnunum, í hvaða tilvikum skylt sé að framkvæma þær og hvaða tilvik falli utan við slíka skyldu. FATF hefur kveðið á um í til- mælum sínum að ríki tryggi að tilkynningarskyldir aðilar hafi virkt eftirlit með því hver raun- verulegur eigandi viðskiptamanna þeirra er, m.a. með því að staðreyna upplýsingar um hinn raunverulega eiganda og hvort viðskiptamaður hans komi fram í eigin nafni eða fyrir hönd annars, bæði í upphafi viðskiptasambands og á meðan á því stendur. Framangreindum kröfum er mætt með því að leggja til þær breytingar að tilkynningarskyldum aðilum sé skylt að afla fullnægjandi upplýsinga um viðskiptamann sinn og sannreyna þær á sjálfstæðan hátt til að staðfesta kennsl raunverulegs eiganda. Enn fremur er framangreindum kröfum mætt með því að leggja til að reglugerðarheimild ráðherra verði skerpt þannig að honum verði veitt heimild til að útfæra nánar í reglugerð hvaða upplýsingar geti talist fullnægjandi og hvaða ráðstafanir geti talist réttmætar til að sannreyna upplýsingar um raunverulegan eiganda.

IV. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Megintilgangur frumvarpsins er að samræma löggjöf við tilmæli FATF.

V. Samráð og mat á áhrifum.

Frumvarpið var unnið í samvinnu við fjármála- og efnahagsráðuneytið, samráð var að auki haft við Samtök fjármálafyrirtækja, Fjármálaeftirlitið og embætti sérstaks saksóknara.

Frumvarp þetta varðar fyrst og fremst tilkynningarskylda aðila og viðskiptamenn þeirra. Tilkynningarskyldir eru þeir aðilar sem taldir eru upp í 2. gr. laga nr. 64/2006. Frumvarpið mun hafa áhrif á framangreinda aðila þar sem ríkari kröfur eru m.a. gerðar til þeirra um að staðreyna upplýsingar um viðskiptamenn sína en breytingarnar eru nauðsynlegar til að við- halda trúverðuleika íslensks fjármálakerfis á alþjóðavettvangi, sjá umfjöllun í kafla II hér að framan.

Athugasemdir við einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Við 2. mgr. 2. gr. laganna er bætt að undanþága sú sem tilgreind er í málsgreininni nái einnig yfir rafeyrisfyrirtæki sem tilgreind eru í n-lið 1. mgr. 2. gr. Við breytingu laganna 2013 fórst fyrir að geta þessa liðar.

Um 2. gr.

Lagt er til að bætt verði við 3. gr. laganna nýjum tölulið með orðskýringu á hugtakinu millifærslu fjármuna (e. wire transfer). Orðskýringin er í samræmi við notkun hugtaksins hér á landi og skilgreiningu FATF á enska hugtakinu „wire transfer“.

Um 3. gr.

Í a-lið er lagt til að tilkynningarskyldum aðilum verði gert skylt að gera áreiðanleikakönnun þegar um er að ræða millifærslu fjármuna að fjárhæð 1.000 evrur eða meira eða jafngildi þeirrar fjárhæðar í íslenskum krónum á hverjum tíma eða öðrum gjaldmiðlum. Breytingin miðar af því að auka vernd gegn misnotkun á lægri millifærslum fjármuna vegna peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka. Er þetta í samræmi við tilmæli FATF nr. 10 og 16. Í b-lið er lagt til að ný málsgrein bætist við greinina sem undirstrikar að færsla fjármuna með greiðslukortum falli utan gildissviðs laganna að ákveðnum skilyrðum uppfylltum. Þetta er í samræmi við það sem fram kemur í tillögu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins um upplýsingar í fylgigögnum um færslu fjármuna (e. proposal on regulation on information accompanying transfer of funds) og afmörkun FATF í sérstökum tilmælum VII: um rafrænar millifærslur.

Um 4. gr.

Lagðar eru til breytingar á 2. mgr. 5. gr. laganna í þeim tilgangi að koma til móts við athugasemdir frá FATF varðandi könnun á áreiðanleika viðskiptamanna. Samkvæmt FATF er skilgreiningin á raunverulegum eiganda í núgildandi lögum að mestu í samræmi við skilgreininguna í tilmælum FATF nr. 10 sem fjallar um könnun á áreiðanleika viðskiptamanna. Athugasemdir FATF 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. Lagt er til að orðalag 2. mgr. 5. gr. verði fært til samræmis við skilgreiningu FATF. Samkvæmt ákvæðinu verður tilkynningarskyldum aðilum nú skylt að meta á sjálfstæðan hátt þær upplýsingar sem þeir afla í þeim tilgangi að staðfesta kennsl raunverulegs eiganda. Þá er einnig lögð sú krafa á tilkynningarskylda aðila að þeir skilji eignarhald og stjórnskipulag viðskiptamanna þeirra sem eru lögaðilar.

Einnig er lagt til að við ákvæðið bætist skilyrði um að í tilvikum þar sem ekki er mögulegt að finna raunverulegan eiganda að viðskiptamanni, t.d. vegna svo dreifðs eignarhalds að engir einstaklingar eiga eða stýra viðskiptamanni í skilningi laganna, skuli tilkynningarskyldur aðili grípa til réttmætra ráðstafana til að afla fullnægjandi upplýsinga um einstaklinga sem í raun stjórna starfsemi viðskiptamanns eða stýra honum. Fjármálaeftirlitið hefur gefið út leiðbeinandi tilmæli um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka þar sem m.a. er fjallað um upplýsingaöflun og áreiðanleika upplýsinga. Í 7. gr. frumvarpsins er lagt til að ráðherra geti með reglugerð sett nánari ákvæði um framkvæmd könnunar á áreiðanleika viðskiptamanna skv. II. kafla.

Um 5. gr.

Lagt er til að bætt verði við 6. gr. laganna því skilyrði að þær upplýsingar sem tilkynningarskyldir aðilar skulu afla við eftirlit sitt séu fullnægjandi og að gripið sé til réttmætra ráðstafana til að staðreyna upplýsingarnar. Breytingarnar eru lagðar til að koma á mótis við athugasemdir FATF um virkt eftirlit og eru í samræmi við tilmæli FATF nr. 10. Með þessu á að tryggja að tilkynningarskyldir aðilar hafi virkt eftirlit með því hvort viðskiptamenn þeirra komi í raun fram í eigin nafni eða fyrir hönd annars.

Um 6. gr.

Við 25. gr. laganna er bætt að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með því að rafeyrisfyrirtæki fari að ákvæðum laga þessara og reglugerða settra samkvæmt þeim. Er þetta í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins.

Um 7. gr.

Lagt er til að bætt verði þremur nýjum töluliðum, 1.–3.tölul., við 1. mgr. 28. gr. laganna og þannig skerpt á reglugerðarheimild ráðherra. 4. tölul., er útvíkkun á 2. tölul. núgildandi laga þannig að reglugerðarheimild ráðherra nái yfir V. kafla í heild en ekki aðeins 17. gr. laganna. Breytingin miðar að því að veita ráðherra auknar heimildir til að útfæra ákveðin ákvæði laganna, m.a. hvaða upplýsingar geti talist fullnægjandi og hvaða ráðstafanir geti talist réttmætar til að sannreyna upplýsingar um raunverulegan eiganda.

Um 8. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

Fylgiskjal.

*Fjármála- og efnahagsráðuneyti,
skrifstofa opinberra fjármála:*

Umsögn um frumvarp til laga um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006, með síðari breytingum (áreiðanleikakannanir, undanþága frá áreiðanleikakönnun, eftirlit o.fl.).

Frumvarpi þessu er ætlað að styrkja regluverk er snýr að peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og er liður í að uppfylla tilmæli alþjóðlega framkvæmdahópsins FATF, sem Ísland á aðild að, en hópnun er ætlað að vinna að aðgerðum til að koma í veg fyrir að fjármálakerfið sé misnotað í þeim tilgangi að koma illa fengnu fé í umferð. Gert er ráð fyrir að frumvarpið muni hafa áhrif á tilkynningarskyldu aðila þar sem ríkari kröfur eru m.a. gerðar til þeirra um að staðreyna upplýsingar um viðskiptamenn sína.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum verður ekki séð að það muni hafa í för með sér fjárhagsáhrif fyrir ríkissjóð.