

Nefndarálit

um frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Áslaugu Jósepsdóttur og Rögnu Bjarnadóttur frá dómsmálaráðuneyti, Ragnar Árna Sigurðarson og Ómar Þór Eyjólfsson frá Seðlabanka Íslands, Ingvar J. Rögnvaldsson og Jónínu B. Jónasdóttur frá ríkisskattstjóra, Helgu Rut Eysteinsdóttur og Björk Sigurgísladóttur frá Fjármálaeftirlitinu, Vigdís Halldórsdóttur, Aldísi Bjarnadóttur og Hörð Guðmundsson frá Samtökum fjármálafyrirtækja, Jón Gunnar Ólafsson og Gísli Kristjánsson frá Monerium EMI ehf., Tryggva Axelsson frá Neytendastofu, Jóhönnu Láru Guðbrandsdóttur frá tollstjóra, Theodóru Emilsdóttur frá skattrannsóknarstjóra, Indriða B. Ármannsson frá Þjóðskrá og Björgu Ástu Þórðardóttur frá Samtökum iðnaðarins. Nefndinni bárust umsagnir og önnur erindi um málið frá dómsmálaráðuneyti, Fjármálaeftirlitinu, Monerium EMI ehf., Neytendastofu, Rafmyntaráði, ríkisskattstjóra, Samtökum fjármálafyrirtækja, Samtökum iðnaðarins og Félagi íslenskra gullsmiða, Seðlabanka Íslands, skattrannsóknarstjóra, tollstjóra og Þjóðskrá.

Almennt.

Með frumvarpinu er ætlunin að setja ný heildarlög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sem leysa af hólmi lög nr. 64/2006 um sama efni. Með nýju lögnum er ætlunin m.a. að bregðast við skýrslu alþjóðlega framkvæmdahópsins FATF (Financial Action Task Force) um úttekt á vörnum Íslands gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sem birt var í apríl sl. og leiddi í ljós ýmsa veikleika í íslenskrum löggjöf. Í greinargerð frumvarpsins er vandlega rakið hvernig einstökum greinum þess er ætlað að bregðast við ábendingum FATF.

Með frumvarpinu er hin svokallaða fjórða peningabættistilskipun Evrópusambandsins tekin upp í íslenskan rétt ásamt nokkrum ákvæðum úr fimmtu peningabættistilskipuninni, sbr. 57. gr. frumvarpsins. Nánar verður vikið að þessu atriði síðar í þessu álit.

Í umsögnnum sem nefndinni bárust sem og í máli gesta á fundum hennar komu fram ýmsar ábendingar um frumvarpið og hefur nefndin haft samráð við ráðuneytið um viðbrögð við þeim, sbr. m.a. minnisblað sem nefndinni barst frá ráðuneytinu 4. desember. Þá var samhljómur meðal hagsmunaaðila um að mikið lægi við að málið næði fram að ganga, ekki síst þar sem orðstír og trúverðugleiki Íslands á alþjóðavettvangi biði verulegan hnekki færi Ísland á lista FATF yfir ósamvinnuþýð ríki.

Áhættumat skv. 4. gr.

Ríkislögreglustjóri skal skv. 4. gr. frumvarpsins gera áhættumat sem innihaldi greiningu og mat á hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og leiðir til að draga úr slíkri áhættu. Skv. 1. mgr. greinarinnar er stjórnvöldum skylt að veita ríkislögreglustjóra upplýsingar sem nauðsynlegar eru við gerð áhættumats. Til umræðu kom hvort ástæða væri til að

kveðið væri á um skyldu stjórnvalda til að afla þeirra upplýsinga sem ríkislögreglustjóri óskar eftir, lægju þær ekki þegar fyrir. Tillaga um orðalagsbreytingu þannig að afdráttarlaust yrði mælt fyrir um skyldu til öflunar gagna í ákvæðinu mætti þeirri gagnrýni að hún væri of íþyngjandi.

Nefndin hefur skilning á mikilvægi þess að ríkislögreglustjóri fái í té þær upplýsingar sem nauðsynlegar eru til gerðar áhættumatsins en almennt er um að ræða samandregnar, ópersónugreinanlegar upplýsingar, svo sem um heildarumfang viðskipta við áhættusöm ríki, umfang gjaldeyrisviðskipta, stærðir einstakra viðskiptareikninga o.s.frv. samkvæmt upplýsingum nefndarinnar. Nefndin telur að sinni ekki þörf á að gera efnislegar breytingar á 4. gr. frumvarpsins en mælist til þess að þau stjórnvöld sem ríkislögreglustjóri óskar eftir upplýsingum hjá afli þeirra upplýsinga, séu þær ekki þegar fyrir hendi, eftir fremsta megni og eftir því sem lög heimila. Komi á daginn að talin verði þörf á að breyta ákvæðinu hvað þetta varðar þegar reynsla verður komin á framkvæmd þess, annaðhvort þannig að heimildir ríkislögreglustjóra til að afla upplýsinga frá einkaaðilum verði auknar eða að skylda stjórnvalda til að afla upplýsinga sem ríkislögreglustjóri óskar eftir rýmki, verði það ígrundað í samráði við þau stjórnvöld sem helst á reynir samkvæmt ákvæðinu.

Heimild til áframsendingar gagna milli opinberra eftirlitsaðila.

Í umsögn sinni til nefndarinnar benti skattrannsóknarstjóri m.a. á að embættinu bærisk nokkur fjöldi ábendinga frá peningaþvættisskrifstofu héraðssaksóknara vegna gruns um skattalagabrot sem vaknað hefði við yfirferð þeirrar skrifstofu á innsendum tilkynningum. Jafnvel þótt embættið teldi í einhverjum tilvikum ekki þörf á að hefja formlega rannsókn þætti oft engu síður tilefni til að áframsenda slík erindi til ríkisskattstjóra til skoðunar. Var bent á að af orðalagi 40. gr. frumvarpsins og greinargerðar þess væri óljóst hvort skattrannsóknarstjóra væri slík áframsending heimil. Nefndin hefur fjallað um þetta atriði og telur ljóst að gildistaka frumvarpsins hafi ekki í för með sér breytingu á gildandi rétti að þessu leyti. Skattrannsóknarstjóra verði því eftir sem áður heimilt að áframsenda ábendingar af framangreindum meiði til ríkisskattstjóra telji hann þörf á, sem og ríkisskattstjóra að taka slíkar ábendingar til viðeigandi skoðunar.

Aðilar sem selja eðalmálma eða eðalsteina.

Við umfjöllun nefndarinnar komu fram ábendingar um að íþyngjandi væri fyrir þröngan hóp íslenskra handverksmanna að aðilar sem hefðu með höndum sölu eðalmálma eða eðalsteina væru taldir upp í d-lið 1. mgr. 36. gr. frumvarpsins. Af þessu tilefni vill nefndin árétta þann skilning sinn að skráningarskyldan nái aðeins til þess þáttar sem snýr að viðskiptum með slíka málma og steina en ekki til handverksins sem slíks.

Breytingartillögur nefndarinnar.

Skilgreiningar í 3. gr.

Í samræmi við ábendingar í umsögn Seðlabanka Íslands um mismunandi stjórnarhætti seðlabanka eftir ríkjum leggur nefndin til að í stað *stjórnarmanna seðlabanka* í e-lið 6. tölul. 3. gr. frumvarpsins verði notast við hugtakið *hæstráðendur seðlabanka*.

Í umsögn Seðlabankans var jafnframt bent á að óheppilegt væri að notast við hugtakið *millibankaviðskipti* um þau viðskipti milli fjármálafyrirtækja sem tiltekin væru í 11. tölul. 3. gr. Að tillögu ráðuneytisins leggur nefndin til að fyrirsögn skilgreiningarinnar verði þess í stað „Viðskipti tilkynningarskyldra aðila“ og að skilgreiningin taki breytingum til samræmis. Þá leggur nefndin til samsvarandi breytingar á öðrum stöðum frumvarpsins þar sem

hugtakið millibankaviðskipti kom fyrir. Í samræmi við tilmæli Seðlabankans er að auki lögð til orðalagsbreyting á 3. mgr. 9. gr.

Tilkynningarskylda eftirlitsaðila skv. 23. gr.

Skattrannsóknarstjóri benti í umsögn sinni og á fundi nefndarinnar á að til bóta væri að í 1. mgr. 23. gr. frumvarpsins yrði skýrt kveðið á um að þrátt fyrir tilkynningarskylduna sem felst í ákvæðinu haldist tilkynningarskylda sem hvíla kann á tilkynningarskyldum aðilum samkvæmt öðrum lögum óbreytt. Nefndi skattrannsóknarstjóri í dæmaskyni að nauðsynlegt væri að allur vafi væri tekinn af um að ríkisskattstjóra bæri eftir sem áður að tilkynna skattrannsóknarstjóra um grun sem kann að vakna um skattsvik, sbr. 6. mgr. 96. gr. laga um tekjuskatt, nr. 90/2003, jafnvel þótt sami grunur yrði samhliða tilkynntur til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu enda skattalagabrot oft og tíðum frumbrot peningaþvættis. Þrátt fyrir að frumvarpsákvæðinu hafi ekki verið ætlað að breyta gildandi rétti um tilkynningar til embættis skattrannsóknarstjóra, né um aðra lögbundna tilkynningarskyldu milli opinberra aðila, tekur nefndin undir ábendingu skattrannsóknarstjóra um að rétt sé að taka af allan vafa hvað þetta snertir og leggur til viðeigandi breytingu á orðalagi 23. gr. frumvarpsins.

Tilgreining aðila skv. 43. gr.

Nefndinni barst ábending um að skilgreina þyrfti á nákvæmari hátt þá aðila sem íslenskum stjórnvöldum verður heimilt að veita upplýsingar skv. 1. mgr. 43. gr. frumvarpsins. Leggur nefndin til breytingu þannig að skýrt verði tekið fram að ákvæðið nái til eftirlitsstofnana samkvæmt lögum um evrópskt eftirlitskerfi á fjármálamarkaði, nr. 24/2017, auk Seðlabanka Evrópu.

Stjórnvaldssektir.

Samkvæmt upplýsingum nefndarinnar er unnið að innleiðingu reglugerðar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/847 um upplýsingar sem fylgja skulu við millifærslu fjármuna með reglugerð sem sett verður með stoð í i-lið 56. gr. frumvarpsins. Til að kveða megi á um að brot gegn ákveðnum þáttum reglugerðarinnar geti varðað stjórnvaldssektum leggur nefndin til að viðeigandi lagastoð bætist við upptalninguna í 1. mgr. 46. gr. frumvarpsins.

Innleiðing tilskipana.

Samkvæmt 57. gr. frumvarpsins fela lögin í sér innleiðingu á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/849, sem kölluð er fjórða peningaþvættistilskipunin. Samkvæmt síðari málslið greinarinnar er tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2018/843, fimmta peningaþvættistilskipunin, jafnframt innleidd að hluta. Fyrirnefnda tilskipunin var tekin upp í EES-samninginn 5. desember sl. Nefndin hefur verið upplýst um að utanríkismálanefnd hafi veitt utanríkisráðherra heimild til að aflétta stjórnskipulegum fyrirvara við ákvarðanir sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 249-252/2018 með frumvarpinu svo innleiða megi fyrirnefndu tilskipunina, sbr. a-lið 7. gr. reglna um þinglega meðferð EES-mála.

Síðarnefnda tilskipunin hefur ekki verið tekin upp í EES-samninginn og er því ekki um eiginlega innleiðingu ákvæða hennar að ræða þótt þau séu tekin efnislega upp í íslenska löggjöf. Nefndin leggur því til að síðari málsliður 57. gr. frumvarpsins falli brott.

Stjórnvaldssektir vegna brota lögaðila í samstæðu.

Í minnisblaði til nefndarinnar leggur ráðuneytið til breytingu á orðalagi 4. mgr. 46. gr. frumvarpsins þar sem veitt er heimild fyrir því að stjórnvaldssektir á tilkynningarskylda aðila

megi ákvarða sem hlutfall af veltu þegar lögaðili er hluti af samstæðu, þrátt fyrir fjárhæðarmörk þau sem mælt er fyrir um í 3. mgr. Í minnisblaðinu kemur fram að kröfu um að brot sé framið til hagsbóta fyrir annan lögaðila í samstæðu sé ekki fyrir að fara í 3. mgr. 59. gr. tilskipunar Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2015/849 og er því lagt til að hún falli brott úr ákvæðinu. Nefndin fellst á tillögunu og leggur til viðeigandi breytingu á 4. mgr. 46. gr.

Málshöfðunarfrestur.

Í umsögn Fjármálaeftirlitsins er bent á að ekki sé tilefni til að einskorða tilgreiningu í 1. másl. 1. mgr. 52. gr. á því vegna hvaða ákvarðana höfða megi dómsmál til ógildingar við tilteknar greinar laganna. Nefndin er sammála ábendingunni og leggur til viðeigandi breytingu.

Þagnarskylda.

Í umsögn sinni benti ríkisskattstjóri m.a. á að rétt væri að tiltaka 39. gr. meðal þeirra ákvæða sem vísað væri til í 1. másl. 1. mgr. 55. gr. frumvarpsins til að tryggja að þagnarskylda þeirra sem ættu sæti í stýrihópi ráðherra, eða öðluðust upplýsingar í gegnum aðila í stýrihópnum, héldist þrátt fyrir að viðkomandi léti af starfi. Nefndin er þessu sammála og leggur til að 39. gr. bætist við umrædda tilgreiningu ákvæða.

Aðrar breytingar sem nefndin leggur til eru tæknilegs eðlis og ekki ætlað að hafa efnisleg áhrif. Að framansögðu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með þeim breytingum sem lagðar eru til í sérstöku þingskjali.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir skrifar undir þetta álit með fyrirvara sem hún hyggst gera grein fyrir í ræðu.

Alþingi, 10. desember 2018.

Óli Björn Kárason,
form.

Brynjar Níelsson,
frsm.

Þorsteinn Víglundsson.

Bryndís Haraldsdóttir.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir,
með fyrirvara.

Albertína Friðbjörg Elíasdóttir.

Ólafur Þór Gunnarsson. Sigmundur Davíð Gunnlaugsson.

Ásgerður K. Gylfadóttir.