

Tillaga til þingsályktunar

um einföldun regluverks og afnám gullhúðunar.

Flm.: Nanna Margrét Gunnlaugsdóttir, Bergþór Ólason, Ingibjörg Davíðsdóttir,
Karl Gauti Hjaltason, Snorri Másson, Þorgrímur Sigmundsson.

Alþingi ályktar að fela dómsmálaráðherra að undirbúa og leggja fram frumvarp til laga um einföldun regluverks og afnám gullhúðunar úr lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018. Ráðherra leggi frumvarpið fyrir Alþingi eigi síðar en á vorþingi 2027.

Greinargerð.

Þingsályktunartillaga þessa efnis er nú flutt í annað sinn. Hún var áður lögð fram á 157. löggjafarþingi (687. mál).

Tilgangur tillögunnar er að fela dómsmálaráðherra að leggja fram lagafrumvarp um afnám gullhúðunar úr núgildandi lögum nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, og að í frumvarpinu verði leitast við að nýta eins og frekast er kostur þær lágmarkskröfur sem tilskipun 2015/849/ESB gerir ráð fyrir í stað þess að ganga lengra eins og gert er í núverandi löggjöf. Með þessu yrði kerfið einfaldað sem rímar við loforð ríkisstjórnarinnar.

Lögin hafa verið gagnrýnd fyrir mikið flækjustig og gullhúðun. Við samanburð á annars vegar lögum nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, og hins vegar tilskipun 2015/849/ESB (fjórðu peningabættistilskipuninni) má greina fjölda tilvika þar sem íslenska löggjöfin nær til fleiri aðila eða afmarkar skyldur með öðrum hætti en lágmarkskröfur tilskipunarinnar gera ráð fyrir. Einnig má greina tilvik þar sem valkvæðar heimildir (EES-heimildir) til undanþága frá tilskipuninni koma ekki fyrir í íslenskri löggjöf.

Það sem þarf að hafa sérstaklega í huga þegar einföldun er skoðuð er að fjármálafyrirtæki eru í yfirburðastöðu til að kanna uppruna fjármagns. Flest viðskipti eru þess eðlis að tilfærslur peninga koma frá banka. Því er það tvívinnna að aðilar sem taka við peningum sem eru millifærðir frá banka þurfi að gera könnun á uppruna fjármagns sem bankinn hefur þegar framkvæmt. Þessir sömu aðilar eru eigi að síður settir í þá stöðu að afla þeirra upplýsinga með tilheyrandi kostnaði sem að lokum lendir alltaf á neytendum.

Með því að reyna að fylgja eftir lögum gæti tilgangurinn snúist upp í andhverfu sína og í stað þess að vinnan snúi að því að gæta hagsmuna viðskiptavinarins fer tíminn í að afla gagna um viðskiptavininn og í flestum tilfellum frá bankanum sem peningarnir koma frá.

Víða erlendis er mikil umræða um aukna skriffinnsku og kostnað sem fylgir sambærilegri löggjöf og rætt um fyrirhugaðar breytingar til einföldunar. Hér á landi er lítill markaður og erum við því í einstakri stöðu til að gera lög um peningabætti skýrari og skilvirkari fyrir alla aðila máls og því er þessi þingsályktunartillaga lögð fram. Það er jafnframt ítrekað inn í þá vinnu að hafa í huga að þegar fjármunir koma frá fjármálafyrirtæki hafa þeir fjármunir þá

þegar undirgengist strangt eftirlit í samræmi við lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Fjöldmörg samtök og aðilar sem þurfa að framfylgja lögunum hafa lýst áhrifum gullhúðunarinnar og útvíkkun á gildissviði reglna eða því að undanþáguheimildir séu ekki nýttar. Þar má nefna:

- víðara gildissvið,
- ítarlegri reglur,
- ónotaðar undanþágur,
- strangari skilyrði en Evrópuáætlir krefjast.

Við undirbúning þessarar þingsályktunartillögu kom fljótt í ljós að verkefnið var talsvert umfangsmikið og krafðist talsverðrar vinnu til að hægt væri að einfalda lögin sem mest. Hér á eftir verður stiklað á nokkrum þáttum sem sýna fram á þá gullhúðun sem íslenska löggjöfin inniheldur.

1. Samanburður á gildissviði laga nr. 140/2018 og tilskipun 2015/849/ESB.

Með lögum nr. 140/2018 var tilskipun 2015/849/ESB innleidd í íslenskan rétt og tók gildi 1. janúar 2019. Hér má sjá helstu frávik:

A. Gildissvið tilkynningarskyldra aðila.

Tilskipun 2015/849/ESB – lágmarksupptalning.

Tilskipunin kveður á um lágmarkslista tilkynningarskyldra aðila sem nær m.a. til lána- stofnana og fjármálafyrirtækja, tiltekinnar váttryggingastarfsemi, endurskoðenda, ytri reikningsaðila og skattaráðgjafa, lögmanna í afmörkuðum tegundum viðskipta, fasteignasala og söluaðila vara þegar þeir taka við reiðufé sem nemur 10.000 evrum eða meira í einstökum viðskiptum.

Lög nr. 140/2018 – upptalning í 2. gr.

Í 2. gr. laga nr. 140/2018 er hins vegar mun víðtækari upptalning en í tilskipuninni. Þar bætast m.a. við:

- lífeyrissjóðir (h-liður),
- aðilar sem veita bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila (l-liður),
- fasteignafélög (n-liður),
- bifreiðumboð og bifreiðasalar (n-liður),
- skipa- og fyrirtækjasalar (n-liður).

Sumir þessara hópa eru ekki nefndir sérstaklega í tilskipuninni eða falla þar aðeins að hluta undir hugtakið „external accountants“ (endurskoðendur og reikningsskilaaðilar).

B. Bíla-, skipa- og fyrirtækjasalar (breyting með lögum nr. 96/2020).

Með lagabreytingu árið 2020 (lög nr. 96/2020) voru bifreiðumboð og bifreiðasalar færðir undir n-lið 1. mgr. 2. gr. laganna til jafns við fasteignasala, fasteignasölur, skipasala og fyrirtækjasala.

Í bæklingi Skattsins fyrir bílaumboð og bílasala kemur fram að bifreiðasalar hafi áður fallið undir lögin í tilvikum þar sem viðskipti náðu tiltekinni fjárhæð í reiðufé en að þeir séu eftir breytinguna taldir til tilkynningarskyldra aðila óháð greiðslumáta og fjárhæð.

Samanburður við tilskipun 2015/849/ESB.

- Tilskipunin tekur til söluaðila vara þegar þeir taka við reiðufé sem nemur 10.000 evrum eða meira.

- Íslensku lögin gera alla sölu bíla, skipa og fyrirtækja tilkynningarskylda óháð greiðslumáta.

Tilskipunin kveður hins vegar á um að söluaðilar vara séu aðeins tilkynningarskyldir ef þeir taka við reiðufé sem nemur 10.000 evrum eða meira. Að gera alla bíla-, skipa- og fyrirtækjasölu tilkynningarskylda, óháð greiðslumáta og án lágmarksfjárhæðar, felur í sér:

1. Útvíkkað gildissvið.
2. Að heimild ESB-réttar til að nota 10.000 evru þröskuldur er ekki nýtt.
3. Strangari skilyrði en lágmarkskröfur gera ráð fyrir.

C. Lífeyrissjóðir og bókhaldsþjónusta.

- Íslensku lögin telja lífeyrissjóði til tilkynningarskyldra aðila, sbr. h-lið 2. gr. laga nr. 140/2018.
- Lögin ná einnig til aðila sem sinna bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila (l-liður 2. gr. og 36. gr. um skráningarskyldu).

Tilskipun 2015/849/ESB tilgreinir aftur á móti fyrst og fremst endurskoðendur og skattaráðgjafa en gerir ekki sértækar kröfur um almenna bókhaldsþjónustu né lífeyrissjóði.

2. EES-heimildir í tilskipun 2015/849/ESB sem ekki koma fram í lögum nr. 140/2018.

Tilskipunin felur í sér heimildir sem aðildarríki geta nýtt við innleiðingu. Sumar þeirra er ekki að finna í íslenskum lögum eða eru nýttar með þrengri hætti.

A. Undanþága fyrir fjármálastarfsemi að mjög takmörkuðu leyti.

3. mgr. 2. gr. í tilskipun 2015/849/ESB.

Tilskipunin heimilar ríkjum að undanskilja einstaklinga sem stunda fjármálastarfsemi stöku sinnum eða að mjög takmörkuðu leyti að uppfylltum skilyrðum a-f í 3. mgr. 2. gr. og ef áhættumat sýnir litla hættu.

Lög nr. 140/2018.

Í íslenskum lögum kemur þessi heimild ekki fram sem almenn undanþága en í lögunum er mælt fyrir um takmarkaða undanþágu fyrir aðila sem veita gjaldeyrisskiptaþjónustu ef skilyrði í i-lið 1. mgr. 2. gr. eru uppfyllt.

B. Fjárhæðarþröskuldur fyrir söluaðila vara.

Tilskipun – 1. mgr. 2. gr. í tilskipun 2015/849/ESB.

Tilskipunin gerir ráð fyrir að skyldur taki aðeins til reiðufjárviðskipta að fjárhæð sem nemur 10.000 evrum eða meira.

Lög nr. 140/2018.

Engin samsvarandi fjárhæðarmörk eru notuð fyrir bíla-, skipa- eða fyrirtækjasölu.

Samantekt.

Samanburður á tilskipuninni og lögunum leiðir eftirfarandi í ljós:

- Gildissvið íslensku laganna er víðtækara en lágmarkskröfur tilskipunarinnar segja til um, m.a. með því að taka til lífeyrissjóða, bókhaldsþjónustu og fasteignafélaga.
- Bíla-, skipa- og fyrirtækjasalar eru tilkynningarskyldir samkvæmt íslenskum lögum óháð fjárhæð viðskipta. Tilskipunin gerir hins vegar eingöngu kröfu um slíka skyldu vegna reiðufjárviðskipta sem nema 10.000 evrum eða meira.

- Heimild tilskipunarinnar til að veita undanþágu vegna fjármálastarfsemi í takmörkuðum mæli (3. mgr. 2. gr.) hefur ekki verið leidd í lög sem almenn undanþága. Einungis gjald-eyrisskipti geta talist undanþegin að uppfylltum ákveðnum skilyrðum. Vegna hins við-tæka gildissviðs laganna þurfa fjölmargir aðilar að uppfylla ítarlegar skyldur (áhættumat, stefnumótun, eftirlit og tilkynningar til skrifstofu fjármálagerninga lögreglu).
- Heimild til að miða við 10.000 evra viðmiðunarmörk (þröskuld) fyrir vörusala hefur ekki verið innleidd.

Tafla 1. Dæmi um gullhúðun í lögum nr. 140/2018.

Atriði / flokkur	Lagaákvæði í lögum nr. 140/2018	Lágmarkskröfur EES (tilskipun 2015/849/ESB)	Hvernig er gengið lengra (gullhúðun)?
Aukið gildissvið tilkynningarskyldra aðila	2. gr. laganna – upp-talning sem nær m.a. til fasteignafélaga, líf-eyrissjóða og aðila sem veita bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila.	Tilskipunin nær m.a. til fjármála-fyrirtækja, lánastofnana, ákveðinnar váttryggingastarfsemi, endurskoð-enda og ytri reiknings-skilaaðila, lögmanna í afmörkuðum tilvikum, fasteignasala og söluaðila vara sem taka við reiðufé $\geq$ 10.000 evrum.	Íslensk löggjöf nær til mun breiðari hóps en tilskipunin kveður á um, t.d. lífeyrissjóða, fasteignafélaga og sérstakrar bókhaldsþjónustu.
Viðbótargeirar (fast-eignafélög, bifreiða-umboð, bifreiðasalar, skipa- og fyrirtækja-salar)	N-liður 1. mgr. 2. gr. (eins og honum var breytt með lögum nr. 96/2020).	Tilskipunin gerir kröfu um tilkynn-ingarskyldu söluaðila vara aðeins ef þeir taka við reiðufé $\geq$ 10.000 evrum.	Íslensk lög gera alla sölu bíla, skipa og fyrirtækja tilkynning-arskylda, óháð greiðslumáta og án lágmarksfjárhæðar. Þannig er ESB-heimild um fjárhæðar-mörk ekki nýtt.
Lífeyrissjóðir og bók-haldsþjónusta	H- og I-liður 1. mgr. 2. gr. og 36. gr. um skrán-ingarskyldu þjónustu-veitenda.	Tilskipunin nefnir fyrst og fremst endurskoðendur, ytri reiknings-skilaaðila og skattaráðgjafa, ekki almennar bókhaldsþjónustur né lífeyrissjóði sérstaklega.	Íslenska innleiðingin nær til breiðari hóps, m.a. lífeyris-sjóða og minni bókhaldsþjón-ustu, sem felur í sér útvíkkað gildissvið miðað við tilskip-unina

Tafla 2. EES-heimildir sem ekki voru nýttar við setningu laga nr. 140/2018.

Heimild í EES-gerðum / tilskipun	Mögulegt svigrúm samkvæmt tilskipun 2015/849/ESB	Staða í lögum nr. 140/2018 (ónýtt heimild)
Undanþága fyrir „fjármálastarf-semi stöku sinnum eða að mjög takmörkuðu leyti“ (3. mgr. 2. gr.)	Að undanskilja einstaklinga sem stunda fjármálastarfsemi mjög takmarkað ef áhættumat leiðir í ljós lága áhættu og skilyrði a-f í 2. gr. eru uppfyllt.	Heimildin er aðeins nýtt fyrir mjög litla gjaldeyrisskiptaþjónustu (i-liður 1. mgr. 2. gr. laganna) undir mjög ströngum skilyrðum; aðrir geirar eru ekki undanþegnir.
Fjárhæðarmörk fyrir vörusala (1. mgr. 2. gr.)	Að setja lágmarksþröskuld: Tilkynn-ingarskylda tekur aðeins til viðskipta í reiðufé ? 10.000 evrur.	Engin slík fjárhæðarmörk eru notuð í 2. gr. laga nr. 140/2018 fyrir bíla-, skipa- eða fyrirtækjasölu; þessir aðilar eru tilkynningarskyldir óháð greiðslu-máta og fjárhæð.
Einfaldari áreiðanleikakannanir í lágáhættutillfellum	Heimildir til vægari áreiðanleikakannana þegar áhætta er metin lág.	Heimildin er til í íslenskum rétti, en nær samkvæmt lögum og leiðbeining-um ekki til breiðs hóps aðila; nýting virðist takmörkuð.

Framangreindir punktar eru ekki tæmandi og því þarf að rýna löggjöfina vel til að einfalda regluverk sem mest.

Til að mynda eru afar lítil réttindi í íslenskum lögum þegar um er að ræða stjúp tengsl en í lögum nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, eru hins vegar settar skyldur á stjúp börn umfram það sem er gert í Evróputilskipuninni. Gullhúðunin virðist því snerta marga fleti og því mikilvægt að ráðuneytið skoði málið gaumgæfilega.

Samþykkt þessarar þingsályktunartillögu felur í sér einföldun á regluverki sem myndi hafa mikil og góð áhrif á atvinnulíf og einstaklinga. Tillagan eykur ekki á útgjöld ríkissjóðs en að lokum hefur einföldun regluverks einnig jákvæð áhrif á ríkissjóð.

Með hliðsjón af framansögðu er það mat flutningsmanna tillögunnar að samþykkt hennar muni einfalda regluverk og taka út óþarflega íþyngjandi byrðar sem hvíla á fyrirtækjum og einstaklingum og þar með einfalda fyrirtækjum og einstaklingum lífið.