

## Frumvarp til laga

um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka,  
nr. 64/2006, með síðari breytingum (sýndarfé og stafræn veski).

Frá dómsmálaráðherra.

### 1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 2. gr. laganna:

- a. Við 1. mgr. bætast tveir nýir stafliðir, o- og p-liður, svohljóðandi:
  - o. Þjónustuveitendur sem bjóða upp á viðskipti milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla.
  - p. Þjónustuveitendur stafrænna veskja.
- b. Í stað orðanna „m- og n-lið“ í 2. mgr. kemur: og m–p-lið.

### 2. gr.

Við 3. gr. laganna bætast þrjú nýir töluliðir, 11.–13. tölul., svohljóðandi:

11. *Sýndarfé*: Hvers konar stafrænt fé sem er hvorki rafeyrir í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill.
12. *Gjaldmiðill*: Seðlar, mynt og aðrir gjaldmiðlar sem seðlabankar eða aðrir til þess bærir opinberir aðilar gefa út og er viðurkenndur lögmæltur gjaldmiðill.
13. *Þjónustuveitandi stafrænna veskja*: Einstaklingur eða lögaðili sem býður upp á vörslu-þjónustu á auðkennum sýndarfjár, hvort sem er með hugbúnaði, kerfi eða annars konar miðli til að halda utan um, geyma og flytja sýndarfé.

### 3. gr.

Í stað orðanna „m- og n-lið“ í 1. mgr. 25. gr. laganna kemur: og m–p-lið.

### 4. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 25. gr. a laganna:

- a. Á eftir orðinu „verðmætasendingarþjónustu“ í 1. mgr. kemur: og þjónustuveitendur sem bjóða upp á viðskipti milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja.
- b. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Skráningarskylda*.

### 5. gr.

Við lögina bætist nýtt ákvæði til bráðabirgða, svohljóðandi:

Þjónustuveitendur sem nú þegar bjóða upp á viðskipti milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja skulu óska eftir skráningu hjá Fjármálaeftirlitinu

samkvæmt lögum þessum eigi síðar en einum mánuði frá gildistöku þeirra. Fjármálaeftirlitið skal taka afstöðu til skráningarinnar innan 30 daga eftir að umsókn berst.

#### 6. gr.

Lög þessi öðlast þegar gildi.

#### 7. gr.

##### *Breyting á öðrum lögum.*

Við gildistöku laga þessara verður eftirfarandi breyting á lögum um greiðslu kostnaðar við opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, nr. 99/1999, með síðari breytingum: Á eftir orðinu „verðmætasendingarþjónusta“ í 2. mgr. 5. gr. laganna kemur: og þjónustuveitendur sem bjóða upp á viðskipti milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja.

#### Greinargerð.

##### **1. Inngangur.**

Frumvarpið er samið í dómsmálaráðuneytinu í samvinnu við nefnd sem vinnur að innleiðingu á fjórðu peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins. Í nefndinni eiga sæti fulltrúar frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Fjármálaeftirlitinu, embætti héraðssaksóknara og Samtökum fjármálafyrirtækja.

##### **2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.**

Þeim sem þjónusta viðskipti milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendum stafrænna veskja hefur hingað til ekki verið skylt að athuga viðskipti og fyrirhuguð viðskipti sem grunur leikur á að rekja megi til peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka og tilkynna til lögreglu þar sem slík tengsl eru talin vera fyrir hendi. Sýndarfjárviðskipti fara fram utan hins hefðbundna fjármálakerfis og geta aðilar sem stunda peningaþvætti, hryðjuverkasamtök eða hópar með auðveldum hætti millifært fjármuni yfir landamæri eða innan sýndarfjármarkaðarins nafnlaust og án þess að færslur þeirra sæti athugun. Til að stemma stigu við refsiverðri starfsemi sem kann að þrífast í skjóli þess nafnleysis sem fylgir sýndarfjárviðskiptum er nauðsynlegt að útvíkka gildissvið laganna svo að framangreindir þjónustuveitendur falli undir lögin.

Markmið með eftirliti með notkun sýndarfjár á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka er að draga úr hættu á ólögum misnotkun sýndarfjár og hindra að tækni framfarir og frumkvöðlastarf sé misnotað til refsiverðrar starfsemi.

Þar sem starfsemi sú sem frumvarp þetta fjallar um er nú þegar í boði á Íslandi leggur Fjármálaeftirlitið áherslu á mikilvægi þess að ekki sé beðið eftir því að ný heildarlög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka verði samþykkt en fyrirhugað er að frumvarp þess efnis verði lagt fram á komandi haustþingi. Hætt er við því að verði slík starfsemi látin óátalin þar til ný heildarlög verða samþykkt muni margir aðilar sjá sér hag í því að koma upp slíkri starfsemi áður en það frumvarp nái fram að ganga og geti starfað eftirlitslaust í marga mánuði. Reynslan sýnir að fjölgun þjónustuveitenda sýndarfjár er hröð. Á heimsvísu voru hraðbankar fyrir sýndarfé samtals 951 þann 1. janúar 2017, 2.048 þann 1. janúar 2018 og 2.534 þann 20. mars 2018. Það er því mikilvægt að bregðast við með skjótum hætti og gera þessa þjónustuveitendur tilkynningar- og eftirlitsskylda.

Ákvæði frumvarpsins eru unnin að fyrirmynd Evrópusambandsins í drögum að fimmtu peningaþvættistilskipuninni.

### 3. Meginefni frumvarpsins.

Breytingar sem lagðar eru til í frumvarpi þessu lúta að þjónustuveitendum sýndarfjár og stafrænna veskja. Tillögurnar lúta að fjórum meginþáttum tengdum þessum aðilum. Er þar fyrst að nefna að gert er ráð fyrir að þeir falli undir gildissvið laganna sem tilkynningarskyldir aðilar, í öðru lagi að þeim verði skylt að skrá sig hjá Fjármálaeftirlitinu og lúta þeim kröfum sem eftirlitið gerir varðandi skráningarskyldu, í þriðja og fjórða lagi að sömu kröfur verði gerðar til stjórnenda og raunverulegra eigenda þeirra og gerðar eru til sömu aðila hjá gjald-eyrisskiptastöðvum og peninga- og verðmætasendingarþjónustu auk þess sem lagt er til að þeir lúti eftirliti Fjármálaeftirlitsins hvað varðar lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

### 4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Frumvarpið felur ekki í sér nein álitafni er varða stjórnarskrá eða alþjóðlegar skuldbindingar.

### 5. Samráð.

Frumvarpið er samið í dómsmálaráðuneytinu í samvinnu við nefnd sem vinnur að innleiðingu á fjórðu peningabættistilskipun Evrópusambandsins. Í nefndinni eiga sæti fulltrúar frá fjármála- og efnahagsráðuneyti, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti, Fjármálaeftirlitinu, embætti héraðssaksóknara og Samtökum fjármálafyrirtækja. Auk þess var haft samráð við Seðlabanka Íslands.

### 6. Mat á áhrifum.

Verði frumvarpið samþykkt munu allir þeir sem bjóða upp á þjónustu milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla falla undir skilgreiningu laganna um tilkynningarskylda aðila með öllum þeim skyldum sem því fylgir. Sama á við um þjónustuveitendur stafrænna veskja. Þessir aðilar verða jafnframt skráningarskyldir hjá Fjármálaeftirlitinu og lúta eftirliti þess hvað varðar lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Verði frumvarpið óbreytt að lögum er ekki gert ráð fyrir að það hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð.

#### *Um einstakar greinar frumvarpsins.*

##### Um 1. gr.

Með breytingu á gildissviði laganna er lagt til að þjónustuveitendur sem bjóða upp á viðskipti milli sýndarfjár (e. virtual currency) og þjónustuveitendur stafrænna veskja verði tilkynningarskyldir aðilar. Í því felst að þeim ber að fylgja öllum þeim skyldum sem löggin kveða á um, m.a. að framkvæma áreiðanleikakönnun á viðskiptamönnum sínum, afla upplýsinga um raunverulega eigendur og tilkynna öll grunsamleg viðskipti til lögreglu.

Tekinn er af allur vafi um það að allir þjónustuveitendur, hvort sem er einstaklingar eða lögaðilar, sem bjóða upp á viðskipti milli sýndarfjár, gjaldmiðla og rafeyris, þar á meðal viðskipti milli tveggja tegunda sýndarfjár, falla undir gildissvið laganna. Undir gildissviðið falla allar tegundir viðskipta með sýndarfé, þ.m.t. hraðbankar og skiptimarkaðir. Framangreint felur ekki í sér tæmandi talningu á þeim tegundum viðskipta sem falla undir ákvæðið enda tækniþróun og nýsköpun á þessi sviði hröð. Það er því í höndum Fjármálaeftirlitsins sem eftirlitsaðila að meta hvort starfsemi hafi þau einkenni að hún falli undir gildissvið laganna.

Við 2. mgr. 2. gr. laganna er bætt að undanþága sú sem tilgreind er í málsgreininni nái einnig yfir þjónustuveitendur sýndarfjár og stafrænna veskja.

## Um 2. gr.

Við 3. gr. bætast þrjár nýjar orðskýringar.

*Sýndarfé* er skilgreint sem hvers konar stafrænt fé sem er hvorki rafeyrir í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill. Undir skilgreininguna falla allar tegundir af sýndarfé hvaða nafni sem það kallast en áætlað er að yfir 1.300 tegundir sýndarfjár séu í útbreiðslu á internetinu. Þekktasta og útbreiddasta tegund sýndarfjár er bitcoin en á hæla þess koma ethereum, ripple, cardano og litecoin. Sýndarfé felur oft í sér stafrænt virði sem hægt er að nota til að kaupa vöru og þjónustu, það er ekki gefið út og tryggt af seðlabanka eða öðrum bærum opinberum aðila og hefur ekki lagalega stöðu sem gjaldmiðill. Það er því mikilvægt að gera greinarmun á sýndarfé og gjaldmiðlum. Jafnframt er mikilvægt að gerður sé skýr greinarmunur á sýndarfé og rafeyri samkvæmt lögum um útgáfu og meðferð rafeyris en rafeyrir er skilgreindur sem peningaleg verðmæti, í formi kröfu á útgefanda sem er geymd í raf-rænum miðli, þ.m.t. á segulformi, gefin út í skiptum fyrir fjármuni, í þeim tilgangi að framkvæma greiðslu í skilningi laga um greiðsluþjónustu og samþykkt er sem slík af öðrum aðilum en útgefandanum sjálfum. Utan skilgreiningar á sýndarfé falla eins og áður segir gjaldmiðill og rafeyrir, önnur peningaleg verðmæti sem geymd eru á sérstökum miðli í skilningi k- og l-liðar 3. gr. tilskipunar (ESB) 2015/2366 og spilapeningar sem eingöngu er hægt að nota innan tiltekins leikjaumhverfis.

Þá er í greininni að finna skýringu á hugtakinu *gjaldmiðill* (e. fiat currency). Hugtakið hefur ekki áður verið skilgreint í lögum en skv. 3. gr. laga nr. 22/1968, um gjaldmiðil Íslands, eru peningaseðlar þeir sem Seðlabanki Íslands lætur gera og gefur út og peningar þeir sem hann lætur slá og gefur út lögeyrir í allar greiðslur hér á landi og teljast skv. 1. gr. laganna gjaldmiðill á Íslandi. Hvað telst til gjaldmiðla annarra ríkja fer eftir fyrirkomulagi hvers ríkis en sameiginlegt öllum ríkjum er að útgefandinn er seðlabanki viðkomandi ríkis eða annar bær opinber aðili og almennt er mælt fyrir um útgáfuna í lögum. Annað sameiginlegt einkenni er að gjaldmiðill er ávallt gildur gjaldmiðill við kaup á vöru og þjónustu.

Loks er hugtakið *þjónustuveitandi stafrænna veskja* skilgreint sem einstaklingur eða lög-aðili sem býður upp á vörsluþjónustu á auðkennum sem tengir sýndarfé eiganda sínum, hvort sem er með hugbúnaði, kerfi eða annars konar miðli til að halda utan um, geyma og flytja sýndarfé. Þessir þjónustuveitendur bjóða viðskiptavinum að stofna stafrænt veski þar sem sýndarfé er varðveitt. Viðskiptavinir þessara aðila tengja svo ýmist bankareikning, debetkort eða kreditkort við þessi stafrænu veski svo að þeir geti skipt sýndarfé yfir í gjaldmiðil og öfugt.

## Um 3. gr.

Við 25. gr. laganna er bætt að Fjármálaeftirlitið hafi eftirlit með því að þjónustuveitendur sem bjóða upp á viðskipti milli sýndarfjár og stafrænna veskja fari að ákvæðum laganna og reglugerða settra samkvæmt þeim. Er þetta í samræmi við þær breytingar sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins.

## Um 4. gr.

Tillaga að breyttri fyrirsögn 25. gr. a laganna leiðir af þeim efnisbreytingum sem lagðar eru til í 1. gr. frumvarpsins.

Lagt er til að þjónustuveitendur sem bjóða upp á viðskipti milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja verði skráningarskyldir hjá Fjármálaeftirlitinu líkt og gjaldeyrisskiptastöðvar. Verði frumvarpið samþykkt mun það leiða til breytinga á reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 917/2009 um gjaldeyrisskiptastöðvar og peninga- og verðmætasendingarþjónustu.

## Um 5. gr.

Þar sem þjónusta sú sem lagt er til að falli undir gildissvið laganna er nú þegar stunduð á Íslandi er lagt til að þjónustuveitendur hafi svigrúm í allt að einn mánuð til að skrá sig hjá Fjármálaeftirlitinu. Þá er gert ráð fyrir því að Fjármálaeftirlitið hafi sama svigrúm til að taka afstöðu til skráningarinnar sem mun byggjast á reglum Fjármálaeftirlitsins nr. 917/2009.

## Um 6. gr.

Ákvæðið þarfnast ekki skýringa.

## Um 7. gr.

Í 7. gr. frumvarpsins er lagt til að við upptalningu 2. mgr. 5. gr. laga nr. 99/1999 á eftirlitsskyldum aðilum sem ber að greiða eftirlitsgjald bætist þjónustuveitendur sem bjóða upp á viðskipti milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja og að þeir skuli greiða fastagjald sem nemur 700.000 kr. Eftirlitsgjaldið rennur til reksturs Fjármálaeftirlitsins og er jafnhátt og eftirlitsgjald þeirra sem starfrækja gjaldeyrisskiptastöðvar og peninga- og verðmætasendingarþjónustu.