

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingar á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna (áhættumat o.fl.).

Frá efnahags- og viðskiptanefnd.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund gesti frá dómsmálaráðuneyti, Seðlabanka Íslands og Samtökum fyrirtækja í fjármálaþjónustu.

Nefndinni bárust tvær umsagnir og minnisblað frá dómsmálaráðuneyti sem eru aðgengileg á síðu málsins á vef Alþingis.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á áhættumati að því er varðar fjármögnun gereyðingarvopna sem fela í sér viðbætur við ákvæði laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018, en auk þess leiða þær til breytinga á lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna, nr. 68/2023. Þá er mælt fyrir um breytingar á umgjörð varna gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka í starfsemi tilkynningarskyldra aðila og á úrræðum eftirlitsaðila til beitingar sekta. Loks er í frumvarpinu að finna breytingar á öðrum ákvæðum sem komið hefur í ljós við beitingu að þörf sé á að bæta úr.

Umfjöllun.

Stjórnvaldssektir.

Í 9. gr. frumvarpsins er lögð til breyting á 46. gr. laga nr. 140/2018 um heimild til beitingar stjórnvaldssekta. Í c- og d-lið ákvæðisins er lagt til að heimild vegna brota gegn upplýsingaskyldu taki bæði til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og eftirlitsaðila, sbr. 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 38. gr., og á sama hátt taki brot gegn banni við miðlun upplýsinga um beiðni bæði til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og eftirlitsaðila, sbr. 3. mgr. 20. gr. og 4. mgr. 38. gr. Í skýringum með ákvæðunum kemur fram að skrifstofu fjármálagreininga lögreglu er ekki ætlað að hafa eftirlit með tilkynningarskyldum aðilum, þ.m.t. um hlítu við ákvæði laganna, og er því lagt til að heimild eftirlitsaðila verði útvíkkuð og skýrt sé að samþærileg háttsemi gagnvart skrifstofu fjármálagreininga lögreglu varði áþekktum viðurlögum.

Í umsögn Seðlabanka Ísland var þessum ákvæðum mótmælt. Bent var á að Seðlabankinn væri sjálfstæð stofnun og verkefni hans og stjórnskipulag ákveðið í lögum um Seðlabanka Íslands. Taldi Seðlabankinn að ekki væri hægt að skilja c- og d-lið 9. gr. frumvarpsins öðruvísi en að bankinn yrði settur í þá stöðu að taka við fyrirmælum frá þriðja aðila um beitingu þeirra valdheimilda sem bankanum hefðu verið veittar í þeim tilgangi að sinna lögbundnum verkefnum sínum. Seðlabankinn þyrfti þannig að leggja sjálfstætt mat á þörf og nauðsyn annars stjórnvalds fyrir öflun upplýsinga, þar sem ákvarðanir Seðlabankans um stjórnvaldssektir þurfa að uppfylla kröfur málsmeðferðarreglna stjórnsýsluréttarins.

Í minnisblaði dómsmálaráðuneytisins var áréttað að eftirlitsaðilar hafa nú heimild til að beita sektum ef ekki er farið að ákvæðum um upplýsingaskyldu og banni við miðlun upplýs-

inga. Útvíkkun á heimild eftirlitsaðila felur í sér að sambærileg háttsemi gagnvart skrifstofu fjármálagreininga lögreglu varði jafnframt sektum. Bendir ráðuneytið á að með þeim hætti yrði unnt að beita viðurlögum í takt við alvarleika háttseminnar, t.d. ef aðili afhendir ekki upplýsingar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og svo eftirlitsaðila. Eins og fram hefur komið er skrifstofu fjármálagreininga lögreglu ekki ætlað að hafa eftirlit með tilkynningarskyldum aðilum og þar af leiðandi hvort brotið sé á ákvæðum laganna. Það hlutverk er falið Fjármálaeftirlitinu og ríkisskattstjóra, sbr. 1. og 2. mgr. 38. gr. laganna. Í 46. gr. laganna er eftirlitsaðilum veitt heimild til beitingar stjórnvaldssekta á hvern þann sem brýtur gegn þeim ákvæðum laganna sem talin eru upp í 25 tölulíðum 1. mgr. ákvæðisins. Nú þegar er þar að finna ákvæði af sama meiði og tillagan snýr að, þ.e. um athafnaskyldu gagnvart skrifstofu fjármálagreininga lögreglu.

Í minnisblaðinu voru m.a. nefnd eftirfarandi tilvik. Í fyrsta lagi voru nefndar sektarheimildir vegna ákvæða laganna sem kveða á um skyldu til að tilkynna viðhafðar ráðstafanir til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, sbr. 4. tölul. 46. gr., er varðar brot gegn 10. gr. um áreiðanleikakönnun viðskiptamanna, og 14. tölul. er varðar brot gegn 22. gr. laganna um skyldu til að forðast viðskipti. Þá er í 18. tölul. 46. gr. vísað til 32. gr. laganna þar sem fram kemur m.a. að skylt sé að miðla tilkynningum innan samstæðu, nema skrifstofa fjármálagreininga lögreglu hafi farið fram á að það sé ekki gert. Í öðru lagi voru nefndar sektarheimildir er varða brot gegn upplýsingagjöf og varðveislu gagna, sbr. annars vegar 15. tölul. 46. gr. þar sem vísað er til 27. gr. laganna og hins vegar 16. tölul. 46. gr. þar sem vísað er til 28. gr. laganna. Loks var í þriðja lagi nefndur 17. tölul. 46. gr. sem vísar til 30. gr. laganna um skyldu til að búa yfir kerfi til miðlunar upplýsinga frá tilkynningarskyldum aðilum til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu eða annars lögbærs stjórnvalds. Um frekari reifun á framangreindu vísar nefndin til minnisblaðs ráðuneytis.

Nefndin tekur því undir með ráðuneytinu að tillaga frumvarpsins gerir ráð fyrir því að sambærileg háttsemi gagnvart skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og eftirlitsaðilum varði áþekk viðurlög sem eftirlitsaðilar hafi heimild til að taka ákvörðun um. Útvíkkun sektarheimilda sem ákvæðið felur í sér sé ekki annars eðlis en þær sektarheimildir sem þegar eru til staðar og beinast að áþekku hagsmunum skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Að þessu gættu er ekki hægt að telja að heimildirnar muni á einhvern hátt hafa áhrif á sjálfstæði eftirlitsaðila, enda sé ekki gert ráð fyrir að skrifstofa fjármálagreininga lögreglu gefi eftirlitsaðilum fyrirsmáli um farveg ætlaðra brota á lögunum. Mat á því hvort brotið hafi verið gegn ákvæðum laganna sé alfarið hjá eftirlitsaðilum en sem fyrr á grundvelli málsmeðferðarreglna stjórnsýslulaga.

Gildistaka.

Í 11. gr. frumvarpsins kemur m.a. fram að tilkynningarskyldir aðilar skulu bera kennsl á og meta hættu á fjármögnun geryðingarvopna í starfsemi sinni, samningssamböndum og einstökum viðskiptum í áhættumati. Í gildistökuákvæði frumvarpsins, 12. gr., segir að lög þessi öðlist gildi 1. september 2024. Aftur á móti skal 1. mgr. 11. gr. koma til framkvæmda 1. janúar 2025. Í umsögn Samtaka fyrirtækja í fjármálaþjónustu kom fram að eðlilegt væri að gefa tilkynningarskyldum aðila í það minnsta fjóra mánuði til þess að framkvæma áhættumatið eftir að ríkislögreglustjóri hefur gefið út sitt áhættumat.

Nefndin bendir á að í athugasemdum við 12. gr. kemur fram um gildistöku 1. mgr. 11. gr. að gert sé ráð fyrir að áhættumat stjórnvalda í tengslum við hættu á fjármögnun geryðingarvopna hafi verið gefið út og að tilkynningarskyldir aðilar geti tekið mið af því. Af því leiðir að áhættumat tilkynningarskyldra aðila getur ekki komið til framkvæmda fyrr en eftir að

áhættumat stjórnvalda hefur litið dagsins ljós. Tillaga samtakanna er því efnislega sambærileg við það sem gert er ráð fyrir í frumvarpinu.

Aðrar ábendingar Samtaka fyrirtækja í fjármálaþjónustu.

Í 7. gr. frumvarpsins eru lagðar til breytingar á 34. gr. laga nr. 140/2018 sem varða útvíkkun á umgjörð aðgerða hjá tilkynningarskyldum aðilum. Í skýringum með ákvæðinu segir að 34. gr. fjalli að meginstefnu til um hlutverk ábyrgðarmanns. Með breytingunni er gert ráð fyrir að í ákveðnum tilvikum sé tilnefndur regluvörður til viðbótar við ábyrgðarmann, sem beri ábyrgð á tilteknum verkefnum sem annars væru á hendi ábyrgðarmanns. Þá segir í greinargerð að í júní 2022 hafi Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (EBA) gefið út viðmiðunarreglur EBA/GL/2022/05, um stefnu og verklag í tengslum við stjórnun, regluvörslu og hlutverk og skyldur regluvarðar vegna aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í þeim er sérstaklega fjallað um framkvæmd og túlkun fjórðu peningaþvættistilskipunarinnar er varðar stefnu, stýringar og verkferla hjá tilkynningarskyldum aðilum og hlutverk og skyldur ábyrgðarmanns úr hópi stjórnenda. Í umsögn Samtaka fyrirtækja í fjármálaþjónustu er tekið fram að samtökin styðji breytingu á 34. gr. laganna í samræmi við viðmiðunarreglu EBA. Þeim þyki þó varhugavert að innleiða hér á landi ákvæði sem enn eru eingöngu tillögur að breyttri löggjöf hjá Evrópusambandinu og kunni að taka breytingum í meðförum Sambandsins.

Í minnisblaði ráðuneytisins er áréttað að leitast sé við að útfæra efnisreglur frumvarpsins í samræmi við breytt tilmæli alþjóðlega fjármálaaðgerðarhópsins FATF um áhættumat og gildandi túlkun ákvæða fjórðu peningaþvættistilskipunarinnar sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn. Þá kemur fram að gildandi löggjöf byggist á evrópsku regluverki sem fyrirséð er að taki breytingum innan tíðar, en þær breytingartillögur voru hafðar til hliðsjónar við gerð frumvarpsins. Nefndin bendir jafnframt á að tilefni og nauðsyn lagasetningar sé m.a. væntanleg úttekt FATF á vörnum Íslands í málaflökkum á árinu 2025. Kemur þá til skoðunar hvernig tekist hefur til frá síðustu úttekt FATF við innleiðingu breyttra tilmæla í íslenska löggjöf og hversu skilvirkar varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka eru í raun.

Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu komu jafnframt með ábendingar í umsögn sinni um önnur ákvæði laga nr. 140/2018. Nefndu samtökin dæmi þar sem þau telja að íslensk lög hafi gengið lengra en tilskipanir Evrópusambandsins með íþyngjandi afleiðingum fyrir tilkynningarskylda aðila. Nefndin beinir því til stjórnvalda að taka ábendingarnar til skoðunar og meta heildstætt hvort tilefni sé til að bregðast við.

Breytingartillögur.

Ábyrgðarmaður tilnefndur af stjórn.

Í umsögn Samtaka fyrirtækja í fjármálaþjónustu er gerð athugasemd við 2. mgr. 7. gr. frumvarpsins, en þar segir að tilkynningarskyldir aðilar skuli hafa sérstakan ábyrgðarmann, tilnefndan úr hópi stjórnenda. Að mati samtakanna mætti taka skýrt fram að ábyrgðarmaður sé tilnefndur af stjórn, rétt eins og regluvörður, sbr. 3. mgr. ákvæðisins. Í minnisblaði ráðuneytisins er ekki gerð athugasemd við tillöguna, en þó áréttað að skýrt sé tekið fram að ábyrgðarmaður komi jafnframt úr hópi stjórnenda. Nefndin fellst á umrædda tillögu og leggur til breytingu þess efnis.

Loks leggur nefndin til tæknilegar breytingar sem ekki er ætlað að hafa áhrif á efni frumvarpsins.

Að framangreindu virtu leggur nefndin til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Í stað orðanna „nr. 68/2023“ í c-lið 2. gr. og a-lið 3. gr. komi: um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna.
2. 2. efnismásl. c-liðar 3. gr. orðist svo: Tilkynningarskyldir aðilar skulu eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti taka skriflega og rökstudda afstöðu til þess hvort tilefni sé til uppfærslu áhættumats skv. 1. mgr.
3. Við 7. gr.
 - a. Á eftir orðinu „tilnefndan“ í 1. másl. 2. mgr. komi: af stjórn og.
 - b. Í stað orðanna „skv. 2. mgr.“ í 5. mgr. komi: skv. 2. og 3. mgr.
4. Við b-lið 9. gr.
 - a. Í stað orðanna „2. mgr.“ komi: 2. og 3. mgr.
 - b. Í stað orðanna „3. og 4. mgr.“ komi: 2.–4. mgr.

Þórhildur Sunna Ævarsdóttir var fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 7. júní 2024.

Teitur Björn Einarsson,
form., frsm.

Ágúst Bjarni Garðarsson.

Diljá Mist Einarisdóttir.

Elín Íris Fanndal.

Guðbrandur Einarsson.

Jóhann Friðrik Friðriksson.

Oddný G. Harðardóttir.

Steinunn Þóra Árnadóttir.