

MINNISBLAÐ

Til: Efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis

Frá: Dómsmálaráðuneytinu

Dags: 4. desember 2018

Efni: Umsagnir um frumvarp til nýrra heildarlaga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, þingmál 367. og viðbrögð dómsmálaráðuneytisins

1. Inngangur

Minnisblað þetta er unnið vegna innsendra umsagna við frumvarp til nýrra heildarlaga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka sem unnið var af vinnuhópi skipuðum af dómsmálaráðherra til að innleiða tilskipun fjórðu peningþvættistilskipun Evrópusambandsins nr. 2015/849/EB.

Alls hafa borist 11 erindi og umsagnir til efnahags- og viðskiptanefndar varðandi frumvarpsdrögin. Umsagnaraðilar eru: Fjármálaeftirlitið, Monerium EMI ehf., Neytendastofa, Rafmyntaráð, Ríkisskattstjóri, Samtök fjármálafyrirtækja, Samtök iðnaðarins og Félag íslenskra gullsmiða, Seðlabanki Íslands, Skattrannsóknarstjóri ríkisins, Tollstjóri og Þjóðskrá Íslands. Í minnisblaði þessu verður farið yfir helstu athugasemdir sem gerðar hafa verið við frumvarpið og viðbrögð ráðuneytisins við þeim athugasemdum.

II. Breytingatillögur

Dómsmálaráðuneytið leggur til að eftirfarandi breytingar verði gerðar á frumvarpinu. Annars vegar er um að ræða breytingatillögur sem leiða af þeim athugasemdum sem bárust við frumvarpið og hins vegar athugasemdir sem nefndamenn sem tóku þátt í innleiðingu tilskipunarinnar tóku eftir við ítarlega yfirferð frumvarpsins.

e-liður 6. tölul 3. gr.

Að teknu tilliti til athugasemdar Seðlabanka Íslands er lagt er til að e-liður 6. tölul. 3. gr. verði svohljóðandi: „dómarar við endurskoðunardómstóla og hæstráðendur seðlabanka”

11. tölul. 3. gr.

Að teknu tilliti til umsagnar Seðlabanka Íslands er lagt til að 11. tölul. 3. gr. verði svohljóðandi: „Viðskipti tilkynningarskyldra aðila: Þegar fjármálafyrirtæki veitir tilkynningarskyldum aðila fjármálaþjónustu m.a. í formi innstæðureikninga, alþjóðlegra millifærslna, greiðslujöfnunar, lausafjárstýringar, lánveitinga, verðbréfavíðskipta eða fjárfestinga.“

Verði framangreind breytingatillaga samþykkt þarf að skipta hugtakinu „millibankaviðskipti“ í frumvarpinu sbr. eftirfarandi:

c-liður 3. mgr. 14. gr. verður svohljóðandi: „skyldað lána- og fjármálastofnanir til að yfirfara og aðlaga eða, ef nauðsyn krefur, binda enda á viðskipti við mótaðila í áhættusömum ríkjum”

Fyrirsögn 15. gr. verður svohljóðandi: „Viðskipti tilkynningarskyldra aðila“

1. mgr. 15. gr. verður svohljóðandi: „Í viðskiptum yfir landamæri, við aðila frá löndum utan aðildarríkja, skulu tilkynningarskyldir aðilar skv. a–k-lið 1. mgr. 2. gr., til viðbótar við áreiðanleikakönnun skv. 10. gr., uppfylla öll eftirtalin skilyrði þegar stofnað er til samningssambands:“

c-liður 15. gr. verður svohljóðandi: „afla samþykkis frá yfirstjórn áður en viðskiptum er komið á.”

Fyrirsögn 16. gr. verður svohljóðandi: „Viðskipti tilkynningarskyldra aðila við skelbanka“
1. mgr. 16. gr.: Fella þarf út forskeytið „millibanka“ út á tveimur stöðum.

9. tölul. 1. mgr. 46. gr. verður svohljóðandi: „15. gr. um viðskipti tilkynningarskyldra aðila“
10. tölul. 1. mgr. 46. gr. verður svohljóðandi: „16. gr. um viðskipti tilkynningarskyldra aðila við skelbanka“

1. mgr. 4. gr.

Lagt er til að bætt verði við í síðasta málslið orðunum „afla og“ í 1. mgr. 4. gr. Það kann að vera að stjórnvöld búi ekki yfir upplýsingum sem nota þarf við áhættumat og þeim því nauðsynlegt að afla þeirra á grundvelli þeirra heimilda sem viðkomandi stjórnvöld búa yfir. Lagt er til að 1. mgr. 4. gr. verði svohljóðandi: „Ríkislögreglustjóri skal gera áhættumat sem inniheldur greiningu og mat á hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og leiðir til að draga úr greindri áhættu. Skýrslan skal uppfærð á tveggja ára fresti eða oftár ef tilefni er til. Stjórnvöldum er skylt að afla og veita Ríkislögreglustjóra upplýsingar sem nauðsynlegar eru við gerð áhættumats.

3. mgr. 9. gr.

Að teknu tilliti til athugasemdar Seðlabanka Íslands er lagt er til að 3. mgr. 9. gr. verði svohljóðandi: „Tilkynningarskyldir aðilar sem hafa leyfi til að veita greiðsluþjónustu sem færsluhirðar skulu eingöngu samþykkja greiðslur sem gerðar eru með nafnlausum fyrirframgreiddum kortum útgefnum í löndum utan aðildarríkja ef kortin uppfylla kröfur um áreiðanleikakönnun sem samsvara þeim sem eru tilgreindar í a-d-liðum 1. mgr. 10. gr. og 11. gr. og kröfur sambærilegar þeim sem tilgreindar eru í a-b-liðum 1. mgr. þessarar greinar.“

1. mgr. 35. gr.

Að teknu tilliti til umsagnar Fjármálaeftirlitsins er lagt er til að 1. mgr. 35. gr. verði svohljóðandi: „Einstaklingar og lögaðilar sem starfrækja gjaldeyrisskiptastöð, þjónustuveitendur viðskipta milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja eru skráningarskyldir hjá Fjármálaeftirlitinu.“

d-liður 1. mgr. 36. gr.

Til að koma til móts við umsögn Samtök iðnaðarins og félag gullsmiða er lagt til að ákvæði d-liðar 1. mgr. 36. gr. verði svohljóðandi: „smásöluaðilar selja eðalmálma og -steina.“

1. mgr. 46. gr.

Vinnuhópur sem vann að gerð frumvarps til nýrra heildarlaga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka vinnur nú að innleiðingu reglugerðar um millifærslu fjármuna nr. 2015/847. Reglugerðin sem verður innleidd með stöð í i-lið 56. gr. frumvarpsins kveður á um að brot gegn tilteknum ákvæðum hennar skuli sæta viðurlögum. Í ljósi kröfu um skýrleika refsheimilda er því nauðsynlegt að bæta við nýjum tölulið við 1. mgr. 46. gr. frumvarpsins um stjórnvaldssektir.

Ráðuneytið leggur til að eftirfarandi málsgrein verði bætt við og gerð að 25. tölul. 1. mgr. 46. gr. frumvarpsins: „vanræksla á því að láta viðeigandi upplýsingar um greiðanda og viðtakanda greiðslu fylgja með millifærslu fjármuna, vanræksla á varðveislu gagna, og vanræksla á að koma á skilvirku áhættumiðuðu verklagi samkvæmt reglugerð um hvaða upplýsingar skulu fylgja millifærslum skv. i-lið 56. gr.“

4. mgr. 46. gr.

Lagt er til að eftirfarandi texti verði felldur út í 4. mgr. 46. gr.: „og brot er framið til hagsbóta fyrir annan lögaðila í samstæðunni eða annar lögaðili í samstæðunni hefur notið hagnaðar af

brotinu.“ Slík krafa leiðir ekki af 3. mgr. 59. gr. tilskipunarinnar. Eftir breytingu yrði ákvæðið svohljóðandi: „Þrátt fyrir 3. mgr. geta stjórnvaldssektir sem lagðar eru á tilkynningarskylda aðila skv. a–h-lið 1. mgr. 2. gr. verið allt að 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktá ársreikningi lögaðilans eða 10% af síðasta samþykktá samstæðureikningi ef lögaðili er hluti af samstæðu.“

52. gr.

Að teknu tillit til umsagnar Fjármálaeftirlitsins er lagt er til að 1. másl. 1. mgr. 52. gr. verði svohljóðandi: „Nú vill aðili ekki una ákvörðun eftirlitsaðila á grundvelli þessara laga og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hennar fyrir dómstólum.“

1. mgr. 55. gr.

Að teknu tilliti til athugasemdar ríkisskattstjóra til að tryggja að þagnarskylda þeirra sem eiga sæti í stýrihópi ráðherra haldi eftir að þeir víkja úr stýrihópi er lagt til að 1. mgr. 55. gr. verði svohljóðandi: „Aðilar sem taka á móti upplýsingum samkvæmt 39.–43. gr. eða tilkynningum samkvæmt lögnum eru bundnir þagnarskyldu. Þeim er óheimilt, að viðlagðri ábyrgð samkvæmt ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, að skýra óviðkomandi aðilum frá upplýsingum sem miðlað er til þeirra á grundvelli þessara laga og leynt eiga að fara, nema dómari úrskurði að upplýsingarnar sé skylt að veita fyrir dómi eða lögreglu eða skylda sé að veita upplýsingarnar lögum samkvæmt. Þagnarskyldan helst þótt látið sé af starfi og er óheimilt að nýta í atvinnuskyni upplýsingar sem bundnar eru þagnarskyldu.“

III. Sjónarmið ráðuneytisins við einstakar umsagnir

a. Umsögn Monerium

10. gr., a-liður 1. mgr.

Leggja til að skilgreiningin á viðurkenndu persónuskilríki sbr. 18. tölul. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins verði felld úr frumvarpinu. Í fjórðu og fimmtu peningaþvættistilskipunum Evrópusambandsins er ekki að finna sambærilega skilgreiningu. Jafnframt er varhugavert að frumvarpið gerir ríkari kröfur til rafrænnar auðkenningar en gerðar eru í tilskipununum.

Óska að a. liður 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins verði breytt til samræmis við þá breytitillögu sem gerð er í a. lið 8. mgr. 1. gr. fimmtu peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins. Orðalag fimmtu peningaþvættistilskipunarinnar er hlutlaust er varðar staðsetningu viðskiptavinar við könnun á áreiðanleika og gerir í raun ráð fyrir að hægt sé að kanna áreiðanleika viðskiptavina rafrænt. Framangreint er í samræmi við framvindu mála á fjármálamörkuðum þar sem þjónusta fer í auknum mæli fram rafrænt.

Afstæða DMR

Peningaþvættistilskipanir ESB eru lágmarkstilskipanir. Það felur í sér að aðildarríkjum er heimilt að ganga lengra en ákvæði tilskipananna kveða á um auk þess sem tilskipanirnar setja á nokkrum stöðum fram lágmarksefnisþætti um markmið sem hverju aðildarríkjanna er falið að útfæra nánar. Ákvæði er lúta að áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamenn tilheyra síðarnefnda hópnum. Það er því hlutverk aðildarríkjanna að ákveða hvað eru skilríki, gögn og upplýsingar sem eru fullnægjandi til að leggja mat á deili viðkomandi viðskiptamanns. Slík skilríki, gögn eða upplýsingar þurfa að koma frá áreiðanlegum, sjálfstæðum aðila þannig að ekki leiki vafi á trúverðugleika framlagðra gagna. Sem dæmi má nefna að samsvarandi ákvæði sænskra laga um sama efni nr. 2017:11 segja: „*An undertaking shall verify the identity of a natural person by means of a Swedish driver's licence, Swedish passport or identity card issued by a Swedish authority, or a Swedish certified identity card.*“ Í þessu

samhengi er jafnframt vísað til umsagnar Þjóðskrár Íslands um mikilvægi skilríkja við áreiðanleikakönnun.

Í athugasemdum við frumvarpið segir: „Meginreglan er að tryggja ber að um frumskilríki sé að ræða. Það kann þó ekki að vera hægt í öllum tilvikum, t.d. þegar um er að ræða viðskipti erlendra aðila sem ekki eru staddir hér á landi. Í slíkum undantekningartilvikum er mikilvægt að gæta sérstakrar varkárni og fara t.d. fram á að lögbókandi (notarius publicus) eða annar viðeigandi aðili staðfesti réttmæti skilríkjanna.“

Framangreind ummæli úr greinargerð koma ekki í veg fyrir að notuð séu afrit af skilríkjum en tryggja þarf réttmæti þeirra og í dæmaskyni nefndur lögbókandi eða annar viðeigandi aðili. Er þetta ekki síður gert til að koma í veg fyrir auðkennajófnáð. Annar viðeigandi aðili gæti verið viðurkennt fyrirtæki sem býður upp á staðfestingu á réttmæti skilríkja. Í þessu samhengi er rétt að geta þess að tilkynningarskyldir aðilar bera endanlega ábyrgð á áreiðanleikakönnun, þar á meðal að staðfesta deili á viðskiptamönnum sínum, þó svo að þriðji aðili sjái um staðfestingu á réttmæti skilríkja.

Unnið er að gerð reglugerðar um áreiðanleikakönnun sbr. 56. gr. frumvarpsins og er gert ráð fyrir því að fjallað verði nánar um viðurkenndi persónuskilríki í henni.

Þá má geta þess að ekkert ríki Evrópusambandsins hefur tekið upp fimmtu peningaþvættistilskipunina og því vart hægt að tala um misræmi í innlendri löggjöf og evrópski á þessum tímapunkti.

b. Umsögn Fjármálaeftirlitsins

35. gr. 1. mgr.

Í 1. mgr. 35. gr. frumvarpsins vantar orðið „viðskipta“. Því þarf að breyta 1. mgr. 35. gr. þannig að ákvæðið verði svohljóðandi: „Einstaklingar og lögaðilar sem starfrækja gjaldeyris skiptastöð, þjónustuveitendur viðskipta milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja eru skráningarskyldir hjá Fjármálaeftirlitinu“. Er þetta til samræmis við j-lið 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins.

Afstaða DMR

Sammála

52. gr.

Í 52. gr. er málskotsréttur aðila bundinn við tilteknar ákvarðanir eftirlitsaðila. Eftir nánari skoðun telur Fjármálaeftirlitið ekki rétt að þrengja málskotsréttinn með þessum hætti. Telur Fjármálaeftirlitið að aðilar eigi að hafa rétt til að höfða mál til ógildingar hvers konar ákvarðana sem eftirlitsaðilar taka á grundvelli laganna. Er þetta jafnframt til samræmis við 18. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármalastarfsemi, sem gildir um þær ákvarðanir sem Fjármálaeftirlitið tekur. Fjármálaeftirlitið leggur því til að 1. málsl. 1. mgr. 52. gr. verði svohljóðandi: „Nú vill aðili ekki una ákvörðun eftirlitsaðila á grundvelli þessara laga og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hennar fyrir dómstólum.“

Afstaða DMR

Sammála

c. Umsögn Neytendastofu

Bráðabirgðaákvæði V.

Neytendastofa óskar því eftir því að í V. ákvæði til bráðabirgða verði felld brott orðið „Neytendastofu“

Afstaða DMR

Í bráðabirgðaákvæðinu eru taldir upp allir núverandi eftirlitsaðilar og ekki ástæða til að undanskilja einn þeirra frá því að taka þátt í þeirri vinnu sem er framundan. Mikilvægt er að tryggja að yfirfærsla eftirlits til Ríkisskattstjóra gangi vel og að nýr eftirlitsaðili geti sótt aðstoð og þekkingu frá núverandi eftirlitsaðilum.

d. Umsögn Ríkisskattstjóra

2. gr. r-liður 1. mgr.

Ríkisskattstjóri bendir á að ákvæðið sé afar viðtækt, og að ekki megi af efni frumvarpsins eða meðfylgjandi greinargerð draga nokkra ályktun um það hvemig eftirliti með þessum aðilum skyldi háttáð, eða hvers kyns reglur embættið skyldi mögulega setja þar að lútandi, sbr. 2. mgr. 38. gr. Ákjósanlegt væri að þetta yrði skýrt nánar.

Afstaða DMR

Eftirlit með þessum aðilum fer fram með sama hætti og öðrum tilkynningarskyldum aðilum, þ.e. tryggja að allir ferlar og kerfi séu til staðar, að útbúið hafi verið áhættumat, tilkynnt hafi verið um ábyrgðarmann og hvort fylgt sé að öðru leyti ákvæðum laganna. Að öðru leyti lýtur eftirlit með þessum aðilum að reiðufjárviðskiptum þeirra. Munurinn á þessum aðilum og öðrum sem falla undir eftirlit RSK er að þessi hópur er ekki afmarkaður líkt og á við um lögmenn, endurskoðendur og fasteignasala – heldur tekur það til allra sem stunda reiðufjárviðskipti umfram þau fjárhæðamörk sem ákvæðið tekur til. Eftirlit er síbreytilegt og ekki æskilegt að setja of þröngan ramma utan um framkvæmd eftirlits.

9. gr.

Í 9. gr. frumvarpsins eru tilgreind tilvik þar sem heimilt er að víkja frá áreiðanleikakönnun á grundvelli áhættumats. Ríkisskattstjóri bendir á að almennt verði að telja æskilegt að tilgreint sé það tímabil sem hafa beri til viðmiðunar þegar horft er til samtals fjárhæðar greiðslu. Ljóst er hvað átt er við þegar miðað er við að greiðslum fyrir einstök viðskipti sé dreift ótímabundið, eða vísað er til hámarks mánaðarlegra færslna, en álitamál kunna að rísa varðandi t.d. úttektir í reiðufé, sbr. e-lið 1. mgr. 9. gr. í greindum staflíð er miðað við að úttekt sé ekki umfram 100 evrur, en óljóst er hvort að það hámark eigi við hverja einstaka færslu eða hvort að það vísi til heildarfjárhæðar úttektar og þá á hversu löngu tímabili.

Afstaða DMR

Átt er við heildarfjárhæð úttektar, óháð því á hversu löngu tímabili það er.

36. gr.

Ríkisskattstjóri telur að full þörf sé fyrir ákvæði er lúti að því að þeir aðilar, sem sjá um skráningu þeirra aðila sem ríkisskattstjóri skal hafa eftirlit með, en eru undanþegnir skráningarskyldu hjá embættinu, skuli veita ríkisskattstjóra aðgang að skrár er varði þessa aðila eða miðla til ríkisskattstjóra slíkum upplýsingum með öðrum hætti.

Afstaða DMR

Upplýsingar um endurskoðendur með virk réttindi eru birtar á vef ANR, sjá hér: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/vidskipti/endurskodun/endurskodenur/>

og endurskoðunarfyrrtæki hér:

<https://www.stjornarradid.is/verkefni/atvinnuvegir/vidskipti/endurskodun/endurskodenarfyrirtaeki/>

Upplýsingar um fasteignasala með virk réttindi eru birtar á vef sýslumanna: sjá hér: <https://www.syslumenn.is/thjonusta/l/utgefin-leyfi/listi-yfir-fasteignasala/>.

Upplýsingar um þá sem hafa leyfi til sölu notaðra ökutækja er hægt að fá hjá sýslumönnum, sjá einnig hér: <https://www.syslumenn.is/thjonusta/utgefin-leyfi/utgefin-leyfi-til-solu-notadra-okutaekja/>.

Upplýsingar um lögmenntu eru birtar á heimasíðu LMFÍ. Að öðru leyti hefur RSK sem eftirlitsaðili heimildir til að kalla eftir upplýsingum í krafti eftirlitsheimilda sinna skv. 3. mgr. 38. gr. frumvarpsins.

37. gr.

Ríkisskattstjóri gerir athugasemdir við að ekkert komi fram um skyldu dómstóla eða saksóknara til að upplýsa eftirlitsskylda aðila um dóma eða dómfellingar, sem leiða ættu t.d. til synjunar á skráningu tilkynningarskyldra aðila. Slík upplýsingaskylda er forsenda þess að ríkisskattstjóra verði kleift að rækja eftirlitsskyldur sínar, þegar refsingar við brotum kalla á viðbrögð samkvæmt lögum. Ekki eru allir dómur birtir og því er það vandkvæðum bundið að sannreyna hvort aðilar hafi hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað. Nauðsynlegt er að tryggja e.k. sjálfvirka upplýsingagjöf eða heimild til uppflettinga í miðlægum gagnagrunni. Tilviljanakennd notkun heimilda til upplýsingaöflunar kann að leiða til óforsvaranlegrar framkvæmdar í bága við ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Afstaða DMR

Athugasemd RSK lýtur að fleiri þáttum en þeim sem falla undir frumvarp það sem er til umræðu hér, þar sem það lýtur m.a. að hæfiskröfum sem kveðið er á um í félagarétti sbr. t.d. lög um hlutafélög og einkahlutafélög.

ANR sendi í október sl. erindi um framangreint efni til DMR og er það nú til skoðunar með hvaða hætti hægt er að tryggja að viðeigandi eftirlitsaðilar s.s. Fjármálaeftirlitið og ríkisskattstjóri fái nauðsynlegar upplýsingar til að leggja mat á hæfi aðila til að taka að sér stöðu framkvæmdastjóra og setu í stjórn.

Þagnarskylda

Í umsögn sinni telur RSK upp þau ákvæði sem lúta að upplýsingagjöf. Ákvæðum þessum má skipta í þrjá flokka.

Í fyrsta lagi heimildir stjórnvalda til að kalla eftir upplýsingum sbr. 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 38. gr. sem lúta að heimildum skrifstofu fjármálagreininga lögreglu annars vegar og heimildum eftirlitsaðila (RSK og FME) hins vegar. Hér er um sambærilegar heimildir og Fjármálaeftirlitið hefur nú þegar skv. lögum um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi og ríkisskattstjóri hefur skv. tekjuskattslögum.

Í öðru lagi tilkynningarskyldu til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu sbr. 23. gr. en þar er öllum stjórnvöldum þrátt fyrir þagnarskyldu skylt að tilkynna skrifstofu fjármálagreininga lögreglu vakni grunur hjá þessum stjórnvöldum um peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka.

Í þriðja lagi ákvæði sem varða samvinnu og samhæfingu stjórnvalda sem hafa hlutverki að gegna í aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sbr. ákvæði um stýrihóp skv. 39. gr. og samvinna innanlands og við erlendar systurstofnanir sbr. 40.-43. gr.

Orðalag allra framangreindra ákvæða er skýrt þannig að ekki leikur vafi á heimildum og skyldum þeirra aðila sem þau taka til. Þau sjónarmið sem búa að baki ákvæðanna eru ríkir almannahagsmunir enda peningaþvætti alþjóðlegt vandamál og varlegar áætlanir gera ráð fyrir því að umfang peningaþvættis sé allt að 2,5% af þjóðarframleiðslu einstakra ríkja. Þá er sú vá sem liggur að baki fjármögnun hryðjuverka öllum kunn. Til að vinna að markmiðum laganna er afnám þagnarskyldu stjórnvalda viðeigandi, málefnaleg og skilmerkilega afmörkuð.

Allir þeir aðilar sem taka á móti þagnarskyldum gögnum og upplýsingum eru bundnir þagnarskyldu sambærilegri þeirri sem hvílir á ríkisskattstjóra og því vart hægt að ætla að upplýsingar sem þeim eru veittar verði almennt aðgengilegar af ótilgreindum ástæðum.

Ráðuneytið tekur undir með ríkisskattstjóra að þagnarskylda þeirra sem eiga sæti í stýrihópi ráðherra eigi að haldast eftir að þeir ljúka störfum sínum og leggur til að 1. mgr. 55. gr. frumvarpsins verði breytt á þann veg að hún taki til 39.-43. gr. í stað 40.-43. gr. eins og frumvarpið kveður á um.

Ráðuneytið átti samtál við fulltrúa RSK sem ritaði umsögn embættisins til að fá nánari útlitum á áhyggjum RSK varðandi þagnarskyldu. Áhyggjur RSK lúta annars vegar að því að tryggja að þagnarskylda haldist eftir að aðilar sem móttaka þagnarskyldar upplýsingar láti af störfum. Framangreind breytingatillaga á 1. mgr. 55. gr. frumvarpsins kæmi til móts við þær áhyggjur. Hins vegar lúta áhyggjur RSK að því að tryggja að gætt verði hófs við gagnaöflun á grundvelli frumvarpsins, þ.e. að ekki verði gerð krafa um umfangsmeiri upplýsingar eða gögn en nauðsynleg eru til að vinna að markmiðum frumvarpsins. Hvort tveggja 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 38. gr. afmarkast við gögn sem eru nauðsynleg til að þau stjórnvöld sem eiga hlut að máli geti gegnt skyldum sínum samkvæmt lögunum. Hér eru því tvenns konar takmarkanir. Annars vegar að eingöngu er heimilt að afla gagna til að vinna að markmiði laganna og hins vegar á eingöngu að afla nauðsynlegra gagna. Telur ráðuneytið að þessi afmörkun tryggi að ekki sé aflað ótengdra eða ónauðsynlegra gagna.

45. og 46. gr.

Samkvæmt 45. og 46. gr. frumvarpsins er heimilt að leggja háar dagsektir og stjórnvaldssektir á tilkynningarskylda aðila. Dagsektir geta numið frá 10.000 kr. til 1. millj. kr. á dag og stjórnvaldssektir frá 5 millj. kr. til 800 millj. kr., og á starfsmenn frá 500 þús. til 625 millj. kr. Í h-lið 56. gr. er heimild til að setja reglugerð um álagningu dagsekta og stjórnvaldssekta. Ríkisskattstjóri telur sérlega brýnt er að slík reglugerð verði sett, og að þar verði fjallað um hvernig meta skuli einstaka þætti sem áhrif geta haft á fjárhæð sekta, sbr. tilgreiningar lagaákvæða þar um.

Afstaða DMR

Unnið er að undirbúningi slíkrar reglugerðar og verður óskað eftir þátttöku RSK við gerð þeirra.

Fjármögnun eftirlits RSK

Tillögur um fjárframlög til handa RSK við eftirlit með aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka voru rædd og samþykkt við aðra umræðu fjárlaga.

e. Umsögn Samtaka fjármálafyrirtækja

10. gr.

Í e-lið 1. mgr. 10. gr. er fjallað um það að liggja þurfi fyrir upplýsingar um raunverulegan eiganda og að hann hafi sannað á sér deili í samræmi við a-lið, með framvísun viðurkenndra persónuskilríkja. Í 2. mgr. er fjallað um að afla þurfi fullnægjandi upplýsinga um viðskiptamann og raunverulegan eiganda, sbr. 1. mgr. Í athugasemdum með 2. mgr. 10. gr. segir hins vegar að ákvæðið taki til upplýsinga og áreiðanleikakönnunar á raunverulegum eiganda lögaðila, fjárvörslusjóða og sambærilegum aðilum. Í athugasemdum er því gengið lengra heldur en í frumvarpstextanum, en áreiðanleikakönnun felur í sér meira heldur en að aðilar verði að sanna á sér deili. Lagt er til að þetta orðalag í greinagerð verði leiðrétt þannig að skýrlega komi fram að það nægi að raunverulegur eigandi sanni á sér deili.

Afstaða DMR

1. mgr. 10. gr. fjallar um skyldu viðskiptamanna til að sanna á sér deili og með hvaða hætti þeim ber að gera það. 2. mgr. 10. gr. fjallar hins vegar um skyldur tilkynningarskyldra aðila til að sannreyna upplýsingar um viðskiptamann, þ.e. kanna áreiðanleika veittra upplýsinga.

f. Umsögn Samtaka iðnaðarins og félags íslenskra gullsmiða

36. og 37. gr.

Umsögn samtakanna er óbreytt þeirri umsögn sem ráðuneytinu barst í ágúst sl. og hefur í henni ekki verið tekið tillit til þeirra breytinga sem gerðar voru áður en frumvarpið var lagt fram.

Samtökin telja að skráningarskylda skv. 36. gr. frumvarpsins sé íþyngjandi og óþörf. Stjórnvöld hafi þegar upplýsingar um þá sem hafa réttindi í greininni þar sem stjórnvöld gefa út leyfisbréf til handa þeim sem hafa sveinsbréf eða meistarabréf í greininni. Þá heldur Neytendastofa skrá um stimpla á vörur unnar úr eðalmálmum sbr. lög nr. 77/2002.

Jafnframt telja samtökin að skilyrði skráningar séu of íþyngjandi og geti takmarkað verulega atvinnufrelsi gullsmiða.

Þá benda samtökin á að kröfu um skráningu sé ekki að finna í fjórðu peningabættistilskipuninni og því verið að ganga lengra en Evrópureglur gera kröfu til.

Afstaða DMR

Leyfisbréf gefin út á grundvelli iðnaðarlaga veita þeim sem þau eru veitt heimild til að stunda tiltekna starfsemi. Þau tilgreina þó ekki hvort að þessi aðilar stundi þá starfsemi sem fellur undir gildissvið laganna né heldur hvar sú starfsemi fer fram. Hlutverk Neytendastofu skv. lögum nr. 77/2002 tryggir ekki yfirsýn yfir þá aðila sem stunda

viðkomandi starfsemi á hverjum tíma enda felst það eftirlit eingöngu í gæðaeftirliti með eðalmálum. Markmið með skráningu er að vita hverjir það eru sem stunda viðkomandi starfsemi á hverjum tíma og tryggja þannig að stjórnvöld hafi yfirsýn yfir markaðsaðila. Það kom bersýnilega í ljós að stjórnvöld skortir yfirsýn yfir þessa aðila í úttekt FATF þar sem stjórnvöld gátu ekki tilgreint með fullvissu fjölda þeirra aðila sem stunda þessa starfsemi á Íslandi (sjá bls. 26 í skýrslu FATF).

Ekki er kveðið á um skráningaskyldu neinna aðila í peningaþvættistilskipunum Evrópusambandsins. Slíka skyldu leiðir oft á tíðum af öðrum tilskipunum líkt og á við um aðila á fjármálamarkaði, alþjóðaskuldbindingum eða þörf stjórnvalda til að hafa yfirsýn yfir þá aðila sem lúta eftirliti. Ísland hefur átt aðild að alþjóðlega fjármálaaðgerðahópnum (FATF) síðan 1991 og með aðild sinni skuldbundið sig til að fylgja tilmælum hans. Í skýrslu FATF um Ísland sem var birt í apríl sl. er fjöldi ráðlagðra aðgerða (e. recommended actions) sem varða skilvirkni Íslands í vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í eftirfylgni skýrslunnar sem fer fram um mitt ár 2019 þarf Ísland að sýna fram á jákvæðar og greinanlegar breytingar í öllum ráðlögðum aðgerðum til að komast hjá því að vera sett á lista sem áhættusamt ríki með þeim afleiðingum sem því fylgir. Í ráðlögðum aðgerðum við skilvirkniþátt númer 6 um eftirlit á bls. 92 í skýrslunni segir:

„The Consumer Agency should be given the necessary powers to prevent criminals or their associates from holding a significant or controlling interest or holding a management function in DPMS. For DNFBPs, this should also include those holding a management function.“

Með kröfu um skráningarskyldu og skilyrðum hennar er verið að koma til móts við þær alþjóðlegu skuldbindingar sem hvíla á Íslandi með aðild að FATF.

Hæfiskröfur 37. gr. samsvara að mestu leyti þeim kröfum sem gerðar eru til framkvæmdastjóra og stjórnarmanna einkahlutafélaga samkvæmt 42. gr. laga nr. 138/1994 um einkahlutafélög.

Ráðuneytið hefur skilning á því að skráningarskylda kunni að vera íþyngjandi og leggur því til breytingar á skilyrðum skráningarskyldu á d-lið 1. mgr. 36. gr. þannig að hún taki aðeins til þeirra sem stunda smásöluviðskipti með eðalmálma og -steina.

g. Umsögn Seðlabanka Íslands

3. gr. 6. tölul.

Seðlabankinn veltir því upp hvort athuga þurfi orðalag e-liðar 6. tölul. 3. gr. varðandi „stjórnarmenn seðlabanka“. Ef með orðalaginu er átt við æðstu stjórnendur seðlabanka þá gæti orðalagið verið nokkuð villandi þar eð yfir einstaka seðlabönkum geta setið stjórnir, eða ráð, sem aftur kynni að afmarka ákvæðið við slíkan hóp. Betur færi hugsanlega á því að vísa til „yfirstjórnenda“, „yfirstjóra“, „hæstráðenda“ eða jafnvel „bankastjóra, forstjóra og stjóra“ yfir seðlabönkum. Þá má velta því upp hvers vegna þessir aðilar eru nefndir í sömu andrá og dómaraar við endurskoðunardómstóla sem er af allt öðrum toga og sinna gjörólíkum verkefnum.

Afstaða DMR

Sammála

3. gr. 11. tölul.

Notkun hugtaksins millibankaviðskipti í frumvarpinu er ekki í samræmi við almenna skilgreiningu þess í íslensku máli sbr. t.d. reglur Seðlabankans og því æskilegt að nota annað hugtak í frumvarpinu."

Afstaða DMR

Ráðuneytið fellst á sjónarmið Seðlabankans hvað varðar notkun á hugtakinu millibankaviðskipti. Um er að ræða nýtt hugtak (e. correspondent relationship) sem tekur bæði til millibankaviðskipta, þ.e. viðskipta milli banka svo og viðskipta sem nær til fleiri þátttakenda þ.e. annarra tilkynningarskyldra aðila. Ráðuneytið leggur til að hugtakinu millibankaviðskipti í frumvarpinu verði breytt í viðskipti tilkynningarskyldra aðila.

3. gr. 17. tölul.

Seðlabankinn telur að skilgreiningin ætti að vera: *Sýndarfé*: hvers konar stafrænn *skiptimiðill* sem er hvorki rafeyrir í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill.

Afstaða DMR

Farið var ítarlega yfir hugtakanotkun varðandi sýndarfé í vor þegar breytingar voru gerðar á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Unnið er að breytingum á tilmælum FATF hvað varðar "virtual assets" og fellur "virtual currency" þar undir. Ráðuneytið telur ekki æskilegt að vera öðrum þræði með hugtakið fé í heitinu en breyta síðan út af og tala um skiptimiðil í skilgreiningunni.

6. gr.

Fyrirsögnin „áhættusöm og ósamvinnuþýð ríki“ kann að vera stuðandi og kannski tilefni til að breyta henni í "Tilkynningar um sérstaka varúð í viðskiptum“.

Afstaða DMR

Fyrirsögnin vísar til heitis á reglugerð ESB um sama efni (high risk countries) sem unnið er að því að innleiða sbr. b-lið 56. gr. frumvarpsins. Ekki er æskilegt að slíta þetta tvennt úr samhengi með því að notast við sitthvort heitið.

9. gr. 3. mgr.

Seðlabankinn leggur til breytingu á 3. mgr. 9. gr.

Ákvæðið er svohljóðandi í frumvarpinu:

Tilkynningarskyldir aðilar sem hafa leyfi til færsluhirðingar skulu eingöngu samþykkja greiðslur sem gerðar eru með nafnlausum fyrirframgreiddum kortum útgefnum í löndum utan aðildarríkja ef kortin uppfylla kröfur um áreiðanleikakönnun sem samsvara þeim sem eru tilgreindar í a–d-liðum 1. mgr. 10. gr. og 11. gr. og kröfur sambærilegar þeim sem tilgreindar eru í a–b-liðum 1. mgr. þessarar greinar.

Breytingatillaga SÍ

„Tilkynningarskyldir aðilar sem hafa leyfi til að veita greiðsluþjónustu sem færsluhirðar skulu eingöngu taka við og vinna greiðslur sem gerðar eru með nafnlausum fyrirframgreiddum kortum útgefnum í löndum utan aðildarríkja ef kortin

uppfylla kröfur um áreiðanleikakönnun sem samsvara þeim sem eru tilgreindar í a-d-liðum 1. mgr. 10. gr. og 11. gr. og kröfur sambærilegar þeim sem tilgreindar eru í a-b-liðum 1. mgr. þessarar greinar. “

Afstaða DMR

Hvað segja FME og SFF

Ráðuneytið er sammála breytingartillögu Seðlabankans með smávægilegri breytingu sbr. eftirfarandi: „Tilkynningarskyldir aðilar sem hafa leyfi til að veita greiðsluþjónustu sem færsluhirðar skulu eingöngu ~~taka við og vinna~~ samþykkja greiðslur sem gerðar eru með nafnlausum fyrirframgreiddum kortum útgefnum í löndum utan aðildarríkja ef kortin uppfylla kröfur um áreiðanleikakönnun sem samsvara þeim sem eru tilgreindar í a-d-liðum 1. mgr. 10. gr. og 11. gr. og kröfur sambærilegar þeim sem tilgreindar eru í a-b-liðum 1. mgr. þessarar greinar. “

20. gr.

Kann að vera óheppilegt að lögbinda skipulag stjórnisýslunnar um of með því að skrifa heiti á skrifstofu fjármálagreininga lögreglu inn í lögin. Kann að vera betra að gera það í stjórnvaldsfyrirmælum.

Afstaða DMR

Þörf er á því að umrætt verkefni sé skýrt afmarkað á hendi tiltekinnar einingar eins og gerð er skýr krafa um af hálfu FATF. Þessi eining á að vera miðlæg móttaka á landsvísu fyrir tilkynningar vegna gruns um peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka.

Héraðssaksóknari annast móttöku tilkynninga á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka skv. 3. tl. 8. gr. laga nr. 90/1996. Nauðsynlegt er að tilkynnendum sé ljóst hvert þeim beri að senda tilkynningar sínar. Sé notað í lögum almennt heiti eins og til dæmis lögregla eða héraðssaksóknari er ekki nægilega skýrt hvert beri að senda tilkynningar. Innan héraðssaksóknara eru nokkur svið sem gæti orðið til tafa við afgreiðslu tilkynninga og er í bága við þá leynd sem hvílir á þeim upplýsingum sem um ræðir.

h. Umsögn Skattrannsóknarstjóra

23. gr.

Samkvæmt 6. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt (tskl.), skal ríkisskattstjóri tilkynna skattrannsóknarstjóra hafi ríkisskattstjóri grun um skattsvik eða að refsiverð brot á lögum um bókhald og ársreikninga hafi verið framin. Telur skattrannsóknarstjóri óljóst hvernig fara eigi með vísun mála á grundvelli framangreindra ákvæða þar eð ríkisskattstjóri kann við eftirlit skv. fyrirliggjandi frumvarpi að verða var við háttsemi sem kann hvorutveggja að fela í sér grun um skattsvik og peningabætti. Liggur enda fyrir að skattalagabrot eru að veigamiklu leyti frumbrot peningabættis. Í samræmi við fyrrnefnd ákvæði bæri ríkisskattstjóra að tilkynna grun um brot annars vegar til skattrannsóknarstjóra vegna rannsóknar á mögulegu skattalagabroti, og hins vegar einnig til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu vegna gruns um peningabætti. Telur skattrannsóknarstjóri að kveða verði skýrt á um hvernig háttað verði vísun mála að þessu leyti svo ekki fari gegn 6. mgr. 96. gr. tskl. og komist verði hjá tvíverknadi.

Afstaða DMR

Ráðuneytið tekur undir að áriðandi sé að tryggja samvinnu skattrannsóknarstjóra og skrifstofu fjármálagreininga lögreglu við rannsókn brota þar sem frumbrot peningabættis eru skattsvik. Það er mikilvægt að tilkynningar um peningabætti berist skrifstofu fjármálagreininga lögreglu án tafar, jafnvel þótt frumbrotið sé rannsakað

annars staðar til þess að unnt sé að greina þvættisþátt brotsins en peningaþvætti er sjálfstætt brot. Sú framkvæmd að tilkynningar um grun um peningaþvætti séu sendar skrifstofu fjármálagreininga lögreglu myndi enn auka á samstarf um meðferð mála þar sem frumbrot peningaþvættis eru skattsvik.

Líkt og nýleg dæmi sýna þarf að tryggja samfellu í rannsóknum slíkra mála sbr. mál Mannréttindadómstóls Evrópu um bann við tvöfaldri refsingu en héraðssaksóknari þurfti að fella niður fjölda mála sem vísað var til hans af skattrannsóknarstjóra þar sem rannsaka hefði þurft samtímis bæði meint skattalagabrot og peningaþvættisbrot. Það er því ljóst að fara þarf í heildarendurskoðun á refsimeðferð skattalagabrot. Fram að því verður hins vegar óhjákvæmilega þessi tvískipting til staðar og mikilvægt að báðum þáttum verði sinnt, þ.e. rannsókn á skattalagabrotum annars vegar og peningaþvætti hins vegar.

i. Umsögn Tollstjóra

46. gr. 7. mgr.

Lagt er til að 7. m gr. 46. gr. frumvarpsins verði breytt með eftirfarandi hætti: Í stað setningarinnar: „Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun álagningar þeirra skal greiða dráttarvexti á fjárhæð sektarinnar“ komi: Gjalddagi stjórnvaldssektar er sá dagur sem stjórnvaldssekt er lögð á og eindagi er mánuði eftir gjalddaga. Sé stjórnvaldssekt ekki greidd innan mánaðar frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga.

Afstaða DMR

Ákvæðið á sér samsvörun í annarri löggjöf á fjármálamarkaði. Samkvæmt upplýsingum frá Fjármálaeftirlitinu hefur orðalag þess ekki verið vandamál í framkvæmd.

Nefndarsvið Alþingis
B.t. efnahags- og viðskiptanefndar
101 Reykjavík
Sent til: nefnadasvid@althingi.is

Reykjavík, 23. nóvember 2018
Tilvísun: 2018110024

Efni: Frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka

Fjármálaeftirlitið vísar til tölvupósts frá nefndarsviði Alþingis frá 9. nóvember 2018 þar sem óskað var umsagnar stofnunarinnar varðandi frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka (þingskj. 367 – 314. mál).


Fjármálaeftirlitið átti fulltrúa í undirbúningshópi um gerð frumvarpsins og styður eindregið að frumvarpið verði samþykkt sem lög. Enn fremur minnir Fjármálaeftirlitið á mikilvægi þess að frumvarpið verði að lögum á þessu þingi, m.a. vegna nýlegrar úttekta *Financial Action Task Force* (FATF), þar sem gerðar voru umfangsmiklar athugasemdir við aðgerðir íslenskra stjórnvalda gegn peningabætti, og væntanlegrar eftirfylgni FATF gagnvart Íslandi vegna þeirrar niðurstöðu.

Við nánari yfirferð frumvarpsins varð Fjármálaeftirlitið vart við tvö atriði sem stofnunin telur þurfa að lagfæra í frumvarpinu:

1. Í 1. mgr. 35. gr. frumvarpsins vantar orðið „viðskipta“. Því þarf að breyta 1. mgr. 35. gr. þannig að ákvæðið verði svohljóðandi: „Einstaklingar og lögaðilar sem starfrækja gjaldeyris-skiptastöð, þjónustuveitendur viðskipta milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja eru skráningarskyldir hjá Fjármálaeftirlitinu“. Er þetta til samræmis við j-lið 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins.
2. Í 52. gr. er málskotsréttur aðila bundinn við *tilteknar* ákvarðanir eftirlitsaðila. Eftir nánari skoðun telur Fjármálaeftirlitið ekki rétt að þrengja málskotsréttinn með þessum hætti. Telur Fjármálaeftirlitið að aðilar eigi að hafa rétt til að höfða mál til ógildingar *hvers konar ákvarðana* sem eftirlitsaðilar taka á grundvelli laganna. Er þetta jafnframt til samræmis við 18. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, sem gildir um þær ákvarðanir sem Fjármálaeftirlitið tekur. Fjármálaeftirlitið leggur því til að 1. másl. 1. mgr. 52. gr. verði svohljóðandi: „Nú vill aðili ekki una ákvörðun eftirlitsaðila á grundvelli þessara laga og getur hann þá höfðað mál til ógildingar hennar fyrir dómstólum.“

Virðingarfyllst,

FJÁRMÁLAEFTIRLITIÐ


Anna Mjöll Karlsdóttir


Helga Rut Eysteinsdóttir

Alþingi
b.t. Nefndasviðs
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík 23. Nóvember 2018
Tilvísun: 2018/0760 - 03.01

Efni: Umsögn vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, 314. mál.

Með vísan til 1. mgr. 28. gr. laga nr. 55/1991, um þingsköp Alþingis, er umsögn þessi send efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis vegna frumvarps til laga um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Umsögn þessi er gerð í nafni Monerium EMI ehf. (hér eftir einnig „félagið“ eða „Monerium“) en félagið hefur lagt inn starfsleyfisumsókn hjá Fjármálaeftirlitinu þar sem óskað er eftir að öðlast starfsleyfi sem rafeyrisfyrirtæki í skilningi laga nr. 17/2013, um útgáfu og meðferð rafeyris. Samkvæmt e. lið. 1. tölul. 2. gr. frumvarpsins, falla rafeyrisfyrirtæki undir gildissvið laganna.

Áður en athugasemdum er komið á framfæri skal getið í nokkrum orðum hvað felst í fyrirhugaðri starfsemi félagsins.

Starfsemi rafeyrisfyrirtækja fellst í útgáfu og innlausn rafeyris í skiptum fyrir fjármuni. Rafeyrir er skilgreindur í 5. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 17/2013, sem „*Peningaleg verðmæti, í formi kröfu á útgefanda sem er geymd í rafrænum 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.*“ Starfsemi rafeyrisfyrirtækja er eftirlitsskyld og háð starfleyfi Fjármálaeftirlitsins. Nánar er gert grein fyrir starfsheimildum rafeyrisfyrirtækja í lögum nr. 17/2013.

Monerium mun, að starfsleyfi fengnu, einungis veita viðskiptavinum sínum þjónustu á internetinu. Þjónusta Monerium verður því aðeins aðgengileg í fjarsölu sbr. 10. gr. laga nr. 64/2006, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Áreiðanleiki viðskiptamanna verður kannaður rafrænt, þ.e. viðskiptamaður verður ekki á staðnum til að sanna á sér deili. Að starfsleyfi fengnu hyggst Monerium veita þjónustu samkvæmt lögum nr. 17/2013, í öðrum aðildarríkjum Evrópska efnahagssvæðisins án stofnunar útibús í samræmi við 1. mgr. 29. gr. laganna.

Við gerð og þróun á hugbúnaði félagsins sem lýtur að skráningu nýrra viðskiptavina með könnun á áreiðanleika hafa önnur sambærileg rafeyrisfyrirtæki sem starfa innan Evrópska efnahagssvæðisins verið höfð til viðmiðunar.¹

Hvað varðar frumvarpið almennt þá má ætla að það komi til með að hafa bein fjárhagsleg áhrif á tilkynningarskylda aðila. Krafa sem lögð er á tilkynningarskylda aðila um að áhættumeta

¹ Sem dæmi má nefna rafeyrisfyrirtæki á borð við Skrill Limited, Revolut Ltd og Google Payment Limited en framangreind fyrirtæki hafa öll hlotið starfsleyfi frá breska fjármálaeftirlitinu (FCA). Einnig má nefna Pei Development AB og iZettle AB sem eru undirorpin eftirliti sænska fjármálaeftirlitsins (*Finansinspektionen*).

starfsemi sína sem og sú aukna krafa sem gerð er til rannsóknarskyldu er til þess fallin að auka verulega þann kostnað sem fellur á rekstur tilkynningarskyldra aðila sem nú þegar getur verið verulegur. Of hár kostnaður getur m.a. falið í sér aðgangshindranir fyrir nýja og smærri aðila sem hyggjast veita þjónustu sem fellur undir gildissvið laganna. Aðgangshindranir af þessum toga geta dregið úr og jafnvel komið í veg fyrir nýsköpun.

Því ber þó að fagna að frumvarpið gerir ráð fyrir að tekið sé tillit til stærðar, eðlis og umfangs tilkynningarskyldra aðila og margbreytileika starfseminnar hvað varðar einstök ákvæði frumvarpsins. Það væri þó æskilegt ef tekinn yrði af allur vafi um hvað felist í slíku tilliti.

Hvað varðar einstakar greinar frumvarpsins þá gerir Monerium athugasemdir við eftirfarandi ákvæði.

Í 18. tölul. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins eru viðurkennd persónuskilríki skilgreind sem: *Gild persónuskilríki sem gefin eru út af stjórnvöldum eða eru viðurkennd af stjórnvöldum. Til gilda persónuskilríkja skulu teljast vegabréf og ökuskírteini og nafnskírteini gefin út af Þjóðskrá Íslands eða samsvarandi erlendum stjórnvöldum og rafræn skilríki sem innihalda fullgild rafræn vottorð sem varðveitt eru á fullgildum undirskriftarbúnaði samkvæmt lögum um rafrænar undirskriftir.*

Í athugasemd við einstakar greinar frumvarpsins segir að „*meginreglan er að tryggja ber að um frumskilríki sé að ræða. Það kann þó ekki að vera hægt í öllum tilvikum, t.d. þegar um er að ræða viðskipti erlendra aðila sem ekki eru staddir hér á landi. Í slíkum undantekningartilvikum er mikilvægt að gæta sérstakrar varkárni og fara t.d. fram á að lögbókandi (notarius publicus) eða annar viðeigandi aðili staðfesti réttmæti skilríkjanna.*“

Tilkynningarskyldir aðilar sem einungis veita þjónustu í fjarsölu geta almennt ekki óskað eftir að fá afhent frumskilríki viðskiptavina. Treysta þarf því á ljósmynd eða annars konar afrit af frumskilríki viðkomandi. Krafa um að lögbókandi staðfesti réttmæti skilríkja er þungbær og til þess fallin að draga úr samkeppnishæfni innlendra tilkynningarskyldra aðila þar sem hvorki er gerð krafa um slíkt í fjórðu (2015/849/EB) né fimmtu (2018/843/EB) peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins.

Áskilnaður um framvísun frumskilríkja er hvorki gerður í fjórðu né fimmtu peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins. Hugtakið viðurkennd persónuskilríki er jafnframt ekki skilgreint í fyrrnefndum tilskipunum. Ætla má að ákvæði frumvarpsins gangi því lengra en ákvæði áðurnefndra tilskipana hvað varðar þá kröfu sem gerð er til viðurkenndra persónuskilríkja. Það fæst ekki séð að það séu málefnaleg rök fyrir því að gerðar séu ríkari kröfur hér á landi en í öðrum aðildarríkjum. Ósamræmi hvað þetta varðar er til þess fallið að draga verulega úr samkeppnishæfni íslenskra tilkynningarskyldra aðila sem hyggjast bjóða upp á þjónustu á Evrópska efnahagssvæðinu.

Í a. lið 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins er gerð sú krafa að einstaklingar sanni á sér deili með framvísun viðurkenndra persónuskilríkja.

Í a. lið 8. mgr. 1. gr. fimmtu peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins er eftirfarandi breytingartillaga gerð á a. lið. 1. mgr. 13. gr. fjórðu peningaþvættistilskipunarinnar en það ákvæði samsvarar a. lið. 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins:

„identifying the customer and verifying the customer’s identity on the basis of documents, data or information obtained from a reliable and independent source, including, where available, electronic identification means, relevant trust services as set out in Regulation (EU) No 910/2014 of the European Parliament and of the Council () or any other secure, remote or electronic identification process regulated, recognised, approved or accepted by the relevant national authorities;“*

Af framangreindu er ljóst að efni ákvæðisins í frumvarpinu er ansi frábrugðið því sem kemur fram í tilskipuninni. Með því að styðjast við orðið að framvísa þ.e. að leggja eitthvað fram, er í raun gengið út frá því að viðskiptavinir séu ávallt á staðnum til að sanna á sér deili. Slík krafa er óraunhæf á tækniöld og er orðalag tilskipunarinnar hlutlaust hvað þetta varðar.

Af orðalaginu „or any other [...] identification process [...]“ má jafnframt ráða að tilskipunin veitir rýmri heimildir en frumvarpið þegar kemur að lausnum er lúta rafrænni auðkenningu. Tilkynningarskyldum aðilum er heimilt að styðjast við tæknilausn sem fellur ekki undir reglugerð nr. 910/2014, um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðnum, en eins og áður hefur komið fram er þess krafist í 18. tölul. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins að rafræn skilríki innihaldi fullgild rafræn vottorð sem varðveitt eru á fullgildum undirskriftarbúnaði samkvæmt lögum um rafrænar undirskriftir.

Í lögum nr. 28/2001, um rafrænar undirskriftir, kemur hugtakið rafræn skilríki hvergi fram. Lög nr. 28/2001, byggjast á tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 1999/93/EB frá 13. desember 1999, en sú tilskipun var felld úr gildi með reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) nr. 910/2014 frá 23. júlí 2014 um rafræna auðkenningu og traustþjónustu fyrir rafræn viðskipti á innri markaðnum. Reglugerðin hefur ekki verið innleidd í landsrétt. Það liggur hins vegar fyrir ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 22/2018, frá 9. febrúar 2018, um að fella inn í EES-samninginn áður nefnda reglugerð nr. 910/2014. Íslensk þýðing á reglugerð nr. 910/2014, var birt í EES-viðbættum við Stjórnartíðindi Evrópusambandsins þann 8. mars 2018.

Í reglugerðinni er jafnframt ekki að finna skilgreiningu á rafrænu skilríki og kemur hugtakið hvergi fram heldur eru hugtök eins og rafræn auðkenning (e. electronic identification), rafræn auðkenningarleið (e. electronic identification means) og auðkenningargögn aðila (e. person identification data) skilgreind.

Í aðfaraorðum reglugerðar nr. 910/2014, kemur fram að markmið hennar sé að tryggja að örugg rafræn auðkenning og sannvottun sé möguleg til aðgangs að nettengdri þjónustu yfir landamæri sem aðildarríkin bjóða. Í 1. mgr. 2. gr. reglugerðarinnar, segir að hún gildi um rafrænar auðkenningarskipanir sem aðildarríki hafi tilkynnt um og traustþjónustuveitendur sem hafi staðfestu í Sambandinu. Markmiðið er göfugt en því miður hafa að svo stöddu einungis sex aðildarríki sent framkvæmdastjórninni tilkynningu um rafræna auðkenningarskipanir í samræmi við 1. mgr. 9. gr. reglugerðarinnar. Það má því ætla að það sé töluvert í að einstaklingar og fyrirtæki geti öðlast og veitt aðgang að nettengdri þjónustu yfir landamæri aðildarríkjanna með því hagræði sem reglugerðin boðar.

Netverify er þjónustulausn sem nýtur sívaxandi vinsælda á sviði sannreyningar skilríkja (e. identity verification) á fjármálamarkaði en lausnin er í eigu fyrirtækisins Jumio. Meðal viðskiptavina Jumio eru m.a. rótgrónar fjármálastofnanir á borð við HSBC sem og ný tæknifyrirtæki líkt og Airbnb. Af

upplýsingum af heimasíðu Jumio að dæma er ekki að sjá að félagið starfi á grundvelli reglugerðar nr. 910/2014. Því má ætla að íslenskir tilkynningarskyldir aðilar geta ekki stuðst við þá þjónustu sem Jumio og sambærilegir aðilar veita þar sem skilgreiningin á viðurkenndu persónuskilríki er of takmarkandi og í ósamræmi við það sem fram kemur í fimmtu peningþvættistilskipuninni.

Það væri bagalegt fyrir íslenska tilkynningarskylda aðila ef þeir gætu ekki reitt sig á þjónustur þriðjuaðila á borð við Jumio og þyrftu að krefjast þess að viðskiptavinir öfluðu staðfestingar frá lögþókkanda um réttmæti skilríkja. Lausn Jumio sannreynir skilríki í rauntíma sem gerir tilkynningarskyldum aðilum kleift að stytta verulega þann tíma sem könnun á áreiðanleika viðskiptamanna getur tekið. Jafnframt þykir lausnin vera örugg og hefur félagið hlotið vottun þess efnis að það uppfylli PCI DSS staðalinn varðandi gagnaöryggi.

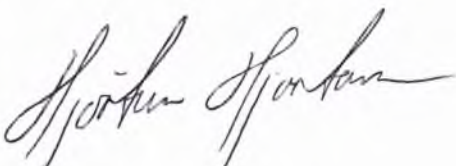
Að svo sögðu leggur Monerium til tvær breytingar:

- 1) Við leggjum til að skilgreiningin á viðurkenndu persónuskilríki sbr. 18. tölul. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins verði felld úr frumvarpinu. Í fjórðu og fimmtu peningþvættistilskipunum Evrópusambandsins er ekki að finna sambærilega skilgreiningu. Jafnframt er varhugavert að frumvarpið gerir ríkari kröfur til rafrænnar auðkenningar en gerðar eru í tilskipunum.
- 2) Óskað er eftir að a. liður 1. mgr. 10. gr. frumvarpsins verði breytt til samræmis við þá breytingu sem gerð er í a. lið 8. mgr. 1. gr. fimmtu peningþvættistilskipun Evrópusambandsins. Orðalag fimmtu peningþvættistilskipunarinnar er hlutlaust er varðar staðsetningu viðskiptavinar við könnun á áreiðanleika og gerir í raun ráð fyrir að hægt sé að kanna áreiðanleika viðskiptavina rafrænt. Framangreint er í samræmi við framvindu mála á fjármálamörkuðum þar sem þjónusta fer í auknum mæli fram rafrænt.


Það er mikilvægt að gætt sé samræmis við EES-réttinn við innleiðingu á framangreindum tilskipunum og ekki séu settar séríslenskar íþyngjandi kröfur sem einungis eru til þess fallnar að skerða samkeppnishæfni íslenskra tilkynningarskyldra aðila á evrópskri grundu.

Grunnstöð Evrópusambandsins lýtur að fjórfrelsinu. Markmið EES-samningsins er að stuðla að stöðugri og jafnri eflingu viðskipta- og efnahagstengsla samningsaðila við sömu samkeppnisskilyrði og eftir sömu reglum með það fyrir augum að mynda einsleitt Evrópskt efnahagssvæði sbr. 1. gr. EES-samningsins. Ljóst er að markmiði EES-samningsins verður ekki náð hér á landi ef íslensk stjórnvöld beita sér fyrir því að leggja þyngri kvaðir á sína borgarasem eru til þess fallnar að draga verulega úr þrótti þeirra til að starfa á innri markaðnum.

Virðingarfyllt
f.h. Monerium EMI ehf.



Hjörtur Hjartarson
Framkvæmdastjóri



Jón Gunnar Ólafsson
Lögfræðingur

Alþingi
Nefndasvið
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík



NEYTENDASTOFA

Reykjavík, 16.11.2018
Tilv. 2018/0760 - 0.3.01
ÞÁÁ

Efni: Umsögn Neytendastofu um frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, 314. mál.

Neytendastofa vísar til erindis efnahags- og viðskiptanefndar Alþingis, dags. 9. nóvember 2018, þar sem óskað er eftir umsögn um frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, 314. mál.

Árið 2007 var gerð sú breyting á lögum nr. 64/2006, í kjölfar á úttekt FATF á stöðu mála hér á landi, að tilkynningar ákveðinna aðila sem starfa utan bankakerfisins um grunsamleg viðskipti mætti senda til Neytendastofu; t.d. fasteigna-, skipa- og bifreiðasalar.

Ástæða þess var sú Fjármálaeftirlitið sem hefur heildarábyrgð og gegnir því hlutverki að vinna að áhættugreiningu og aðgerðum gegn peningþvætti í samvinnu við peningþvættisskrifstofu lögreglunnar taldi það ekki henta FME að bera ábyrgð á öðrum aðilum en þeim sem þá voru eftirlittskyldir aðilar hjá FME þegar framangreind lagabreyting var gerð.

Umrædd lagabreyting gekk því fram með framangreindum hætti með svohljóðandi kostnaðarumsögn: „Þá er lagt til að Neytendastofu verði bætt inn í lögin sem eftirlitsaðila. Verði frumvarpið óbreytt að lögum mun það hafa í för með sér óverulega aukningu útgjalda sem rúmast innan ramma fjárheimilda viðskiptaráðuneytisins.“ Í kjölfar framangreindrar lagasetningar árið 2007 fóru fram samskipti milli stofnunarinnar og fulltrúa ráðuneytisins í því skyni að kanna með hvaða hætti fjárframlag og stöðugildi skyldi koma til Neytendastofu frá rekstrarframlagi viðskiptaráðuneytisins eins og getið var um í kostnaðarumsögn, s.s. nánari framkvæmd eftirlitsins, upplýsingagjöf til eftirlittskyldra aðila um nýja ábyrgð þeirra til að tilkynna um grunsamleg viðskipti með reiðufé, o.fl. í samræmi við markmið lagasetningarinnar. Það var hins vegar niðurstaða ráðuneytisins að engum fjármunum skyldi varið til þess að innleiða löggjöfina með tilfærslu fjárheimilda en Neytendastofa gat án kostnaðar sett upp hnapp á heimasíðu stofnunarinnar fyrir tilkynningar um grunsamleg viðskipti. Var það niðurstaða ráðuneytisins að þar með væri nóg að gert varðandi innleiðingu og ekki þörf á frekari fjárframlögum frá ramma ráðuneytisins. Í framhaldi af úttekt FATF sem fram fór árið 2011 voru enn á ný samskipti milli ráðuneytisins og Neytendastofu hvort ráðuneytið vildi ráðstafa fjármunum til þess að unnt væri fylgja eftir markmiðum með framangreindri lagasetningu en þeim samskiptum lauk á sama veg sem fyrr að ráðuneytið taldi ekki vera ástæðu til þess og nægjanlegt að hafa umræddan hnapp sem opnaði auðvelda leið til tilkynningar um grunsamleg viðskipti.

Skemmst er frá því að segja að engin tilkynning hefur nokkru sinni borist Neytendastofu á

grundvelli laganna og engin virk vinna hefur verið í þessum málaflokki af framangreindum ástæðum. Neytendastofa gerði forsvarsmönnum í starfshópi dómsmálaráðherra sem vikið er að í ákvæði til bráðabirgða grein fyrir því í upphafi að hún gæti aðeins haft takmarkaða aðkomu að væntanlegum störfum hópsins. Í ljós kom að það reyndist rétt og sagði stofnunin sig alfarið frá störfum stýrihópsins í september s.l. Ástæða þess er m.a. sú að stofnunin hefur enga sérþekkingu eða mannafla til að vinna nokkur þau verkefni sem um ræðir í ákvæði til bráðabirgða í frumvarpsdrögunum, s.s. gerð áhættumats eða reynslu til að byggja á varðandi það eftirlit sem hópurinn vill nú taka upp þegar FATF ítrekar enn á ný nauðsynlegt og virkt eftirlit með aðilum sem starfa utan fjármálageirans eins og að var stefnt árið 2007.

Öll þekking á þessum málum er hjá Fjármálaeftirlitinu, skrifstofu peningaþvættis lögreglustjóra sem og fulltrúum dómsmálaráðuneytisins og/eða atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins sem jafnframt hafa fylgt eftir málinu gagnvart FATF samstarfinu m.a. á úttektafundum jafnt innanlands sem utan.

Á það er einnig bent að nú er að því stefnt að byggja upp þekkingu og sérhæfingu á þessu sviði hjá embætti RSK og hefur verið gefin út auglýsing þar sem auglýst eru 2 stöðugildi til þess að vinna að málefnum þessum. Neytendastofa fagnar því að nú sé loks veitt fjármagni og mannafla til þess að vinna að þessum nauðsynlegu aðgerðum gegn hugsanlegu peningaþvætti sem getur átt sér stað hjá aðilum sem starfa utan fjármálageirans og sem eru undir beinu eftirliti FME og Seðlabanka Íslands.

Í samantekt úr skýrslu FATF verður auk þess ekki séð að nein tilmæli þar gefi tilefni til þess að Neytendastofa vinni einhver verkefni að þessu leyti en þar segir m.a FATF þetta um mikilvægar aðgerðir af hálfu Íslands:

- Begin as soon as possible to revise the 2017 ML/TF risk assessment in order to more accurately reflect the available quantitative and qualitative information reflecting actual and potential illicit financial activity in Iceland.
- Based on a comprehensive risk assessment, Iceland should take steps to ensure appropriate capacity, including available resources and financial expertise, for developing TF intelligence and conducting TF investigations, in accordance with its TF risk profile.
- Iceland should increase supervisory resources at the FSA and Consumer Agency to enable appropriate on-site and off-site actions commensurate with the risks within the financial and DNFBP sectors.

Framangreind tilmæli varðandi Neytendastofa eru að það eigi að styrkja Neytendastofu fjárhagslega til þess að geta unnið að umræddu eftirliti (eins og stofnunin hefur lagt til s.l. 10 ár) en nú hefur verið ákveðið sem fyrr segir að stórefla þetta með ráðningu tveggja sérfræðinga hjá RSK og færa eftirlitið frá Neytendastofu. Þau tilmæli FATF falla því um sig sjálf þar sem að Neytendastofu er ekki lengur ætlað hlutverk að neinu leyti að fenginni reynslu og verkefnið alfarið fært til RSK sem nú tekur við og vinnur að undirbúningi eftirlitsins með þeim aðilum sem til þess hafa sérþekkingu og reynslu, - sem ljóst er að Neytendastofa hefur ekki.


Það er því engin forsenda fyrir Neytendastofu að koma að þessu starfi og gerir því stofnunin alvarlega athugasemd við framangreint ákvæði til bráðabirgða og óskar eftir því að Alþingi finni málefnalegri lausn með því að fella þar brott tilvísun til Neytendastofu. Af allri meðferð málsins og fyrri samskiptum við starfshóp og frumvarpshöfunda er ljóst að það er enginn málefnalegur grundvöllur til að blanda Neytendastofu inn í þann undirbúning sem þar er getið

um þar sem stofnunin hefur hvorki mannafla, sérþekkingu eða aðrar forsendur til að vinna verkefni sem þar er getið og hefur komið skýrt fram af hálfu Neytendastofu allt frá því að úttektin var gerð og skýrslan lögð fram.

Niðurstaða:

Neytendastofa óskar því eftir því að í V. ákvæði til bráðabirgða verði felld brott orðið „Neytendastofu“.

Virðingarfyllst
f.h Neytendastofu


Tryggvi Axelsson
Forstjóri


Þórunn Anna Árnadóttir
Sviðsstjóri

Nefndasvið Alþingis
Efnahags- og viðskiptanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. nóvember 2018

Varðar: Lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, 314. mál.

Með tölvupósti dags. 9. nóvember sl. óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Rafmyntaráðs Íslands um ofangreint frumvarp.

Rafmyntaráð (kt. 440515-1340) fagnar því að búið er að skýra betur skilgreiningar á *sýndarfé*, *stafrænu veski* og *þjónustuveitendum stafrænna veskja* í lögskýringargögnum. Jafnframt er það skref fram á við að í 9. tölul. 3.gr. er skilgreining á hugtakinu *gjaldmiðill* umorðuð og að inn í henni sé minnst á *aðra gjaldmiðla* útgefna af lögbærum opinberum aðilum. Seðlabankar heimsins eru með til skoðunnar að gefa út rafmyntir sem byggja ýmist á bálkakeðjum eða sambærilegri færsluskráartækni, eins og fram kemur í lögskýringagögnum á 3. grein.

Rafmyntaráð áréttar að mikilvægt er að stjórnvöld móti heildarstefnu um rafmyntir, sýndarfé og bálkakeðjutæknina í ljósi þess hversu hratt tæknin sækir fram. Ef ekkert verður aðhafst mun Ísland verða eftirbátur annara þjóða. PwC gaf út frábæra skýrslu fyrr á þessu ári sem hægt er að nálgast á eftirfarandi slóð:

<https://www.pwc.com/gx/en/issues/blockchain/blockchain-in-business.html>

Að lokum

Við í Rafmyntaráði erum þess fullviss að við Íslendingar sem þjóð, þurfum að taka höndum saman og móta okkur skýra stefnu um þær miklu breytingar sem þessi tækni felur í sér. Við erum tilbúin að taka þátt í þeirri stefnuvinnu og veita aðstoð sé hennar leitað. Við þökkum fyrir það tækifæri að senda álit okkar á frumvarp um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverkastarfsemi. Jafnframt erum við tilbúin að koma og ræða þessi mál frekar við nefndina og svara þeim spurningum sem hún kann að hafa sé þess óskað.

Virðingafyllst,
f.h. Rafmyntaráðs
Kristján Ingi Mikaelsson
Framkvæmdastjóri Rafmyntaráðs



Alþingi, nefndarsvið
Kirkjustræti
150 REYKJAVÍK

Reykjavík, 23. nóvember 2018
R2018110017/12.8.4

Kt. 420169-3889

Umsögn ríkisskattstjóra um frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka - 314. mál, þskj. 367

Ríkisskattstjóri hefur þann 9. nóvember 2018 móttengið tölvupóst þar sem óskað er eftir umsögn um framangreint frumvarp. Telur embættið ástæðu til að gera þær athugasemdir við efni þessa frumvarps sem hér á eftir fara.

I.

Með umræddu frumvarpi er gert ráð fyrir að ríkisskattstjóri sjái um skráningu tilgreindra aðila skv. 36. gr., sbr. og 1. mgr. 2 gr., en 36. gr. er svohljóðandi:

„Eftirfarandi einstaklingar og lögaðilar eru skráningarskyldir hjá ríkisskattstjóra:

- a. aðilar á sviði fjárvörslu og fyrirtækjaþjónustu, sbr. q-lið 1. mgr. 2. gr.,*
- b. aðilar sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila, sbr. l-lið 1. mgr. 2. gr.,*
- c. skattaráðgjafar, sbr. l-lið 1. mgr. 2. gr.,*
- d. aðilar sem selja eðalmálma og -steina,*
- e. listmunasalar og -miðlarar, þar á meðal listmunagallerí og uppboðshús, sbr. p-lið 1. mgr. 2. gr.*

Undanþegin skráningarskyldu eru fjármálaþjónustugæfingarmenn samkvæmt skilgreiningu laga um fjármálaþjónustugæfingarmenn, sbr. a-lið 1. mgr. 2. gr., og endurskoðunarþjónustugæfingarmenn og lögmenn, sbr. l-m-lið 1. mgr. 2. gr.

Ríkisskattstjóri setur nánari reglur um framkvæmd og skilyrði skráningar.

Þá skuli ríkisskattstjóri jafnframt á grundvelli 2. mgr. 38. gr. hafa eftirlit með aðilum sem tilgreindir eru í l-s-lið 1. mgr. 2. gr. Felur það í sér, sbr. orðalag greindrar 2. mgr. 38. gr., að ríkisskattstjóri hafi eftirlit með því að þeir aðilar sem falla undir l-s-lið 1. mgr. 2. gr. fari að ákvæðum laganna, reglugerða og reglna sem settar yrðu samkvæmt þeim. Ríkisskattstjóri setji auk þess nánari reglur um framkvæmd þessa eftirlits. Þeir aðilar sem falla undir framangreinda staflíði l-s í 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins eru:

- Endurskoðunarþjónustugæfingarmenn, endurskoðendur, skattaráðgjafar og aðilar sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila gegn endurgjaldi.
- Lögmenn, lögmenn og aðrir sérfræðingar í nánar tilgreindum tilvikum.
- Fasteignasölur og fasteigna-, fyrirtækja- og skipasalar.
- Leigumiðlarar þegar mánaðarlegar leigugreiðslur nema 10.000 evrum eða meira.

- Listmunasalar eða -miðlarar, þ.á m. listmunagalleri og uppboðshús, þegar um er að ræða viðskipti að fjárhæð 10.000 evrur eða meira, í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri.
- Aðilar á sviði fjárvörslu og fyrirtækjaþjónustu, sbr. skilgreiningu í 3. gr. frumvarpsins.
- Einstaklingar og lögaðilar sem í atvinnuskyni eiga viðskipti sem greitt er fyrir með reiðufé að fjárhæð 10.000 evrur eða meira, hvort sem viðskiptin fara fram í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri.
- Einstaklingar eða lögaðilar sem hlotið hafa starfsleyfi á grundvelli laga um happdrætti, eða til reksturs fjársafnana og happdrætta á grundvelli sérlaga.

Þannig falla undir eftirlit ríkisskattstjóra, sbr. 38. gr., er varðar eftirlitsskyldu embættisins, sbr. og l-liður 2. gr.:

„Endurskoðunarfyrtæki, endurskoðendur, skattaráðgjafar og aðilar sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila gegn endurgjaldi.“

Í athugasemdum með 2. gr. ennfremur kemur fram að:

„[ó]líkt því sem á við um aðila sem falla undir m-lið þá eru ekki talin upp einstök verkefni þeirra aðila sem falla undir l-lið. Af því leiðir að öll þjónusta, ráðgjöf og starfsemi, sem aðilar samkvæmt þessum lið veita, fellur undir gildissviðið, þar á meðal þegar þeir veita þá þjónustu sem talin er upp í m-lið.“

Sé hins vegar horft til 2. mgr. 36. gr. frumvarpsins, er fjallar um skráningarskyldu aðila til ríkisskattstjóra, þá kemur þar fram að endurskoðunarfyrtæki og lögmannsstofur, sbr. l-m-lið 1. mgr. 2. gr., eru undanþegnar slíkri skráningarskyldu.

Ríkisskattstjóri telur ríka ástæðu til að vekja athygli á því að þannig beri embættinu samkvæmt frumvarpi þessu að hafa á grundvelli 38. gr. hinnar fyrirhuguðu löggjafar eftirlit með ósamstæðum hópi þar sem sumir aðilar eru skráðir hjá embættinu í samræmi við 36. gr. hennar en aðrir ekki. Ljóst má telja að þetta muni valda ákveðnum vandkvæðum í eftirlitsframkvæmd, s.s. ef til álita kæmi að fella aðila, sem ekki er skráningarskyldur hjá ríkisskattstjóra, af skrá. Full þörf er fyrir ákvæði er lúti að því að þeir aðilar, sem sjá um skráningu þeirra aðila sem ríkisskattstjóri skal hafa eftirlit með, en eru undanþegnir skráningarskyldu hjá embættinu, skuli veita ríkisskattstjóra aðgang að skrá er varði þessa aðila eða miðla til ríkisskattstjóra slíkum upplýsingum með öðrum hætti.

II.

Samkvæmt r-lið 2. gr. falla undir löggjöfma:

„Einstaklingar og lögaðilar sem í atvinnuskyni eiga viðskipti sem greitt er fyrir með reiðufé, hvort sem viðskiptin fara fram í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri, að fjárhæð 10.000 evrur eða meira...“

Um þennan tölulið segir í athugasemdum með 2. gr. frumvarpsins:

„Skiptir ekki máli hvort greiðslunni er skipt niður ef heildarfjárhæð hlutarins fer yfir viðmiðunarfrjárhæðina. Ákvæðið gildir um verslunareigendur, svo sem seljendur eðalmálma

og -steina og aðra aðila, t.d. bilasölur, veðlánaþyrirtæki, sölu atvinnutækja o.s.frv. þegar þeir selja eða kaupa einstaka vörur sem ná þessari fjárhæð eða hærri.“

Ríkisskattstjóri bendir á að hér er um afar víðtækt ákvæði að ræða, og ekki má af efni frumvarpsins eða meðfylgjandi greinargerð draga nokkra ályktun um það hvernig eftirliti með þessum aðilum skyldi háttáð, eða hvers kyns reglur embættið skyldi mögulega setja þar að lútandi, sbr. 2. mgr. 38. gr. Ákjósanlegt væri að þetta yrði skýrt nánar.

III.

Í 9. gr. frumvarpsins eru tilgreind tilvik þar sem heimilt er að víkja frá áreiðanleikakönnun á grundvelli áhættumats. Ríkisskattstjóri bendir á að almennt verði að telja æskilegt að tilgreint sé það tímabil sem hafa beri til viðmiðunar þegar horft er til samtals fjárhæðar greiðslu. Ljóst er hvað átt er við þegar miðað er við að greiðslum fyrir einstök viðskipti sé dreift ótímabundið, eða vísað er til hámarks mánaðarlegra færslna, en álitamál kunna að rísa varðandi t.d. úttektir í reiðufé, sbr. e-lið 1. mgr. 9. gr. Í greindum staflíð er miðað við að úttekt sé ekki umfram 100 evrur, en óljóst er hvort að það hámark eigi við hverja einstaka færslu eða hvort að það vísi til heildarfjárhæðar úttektar og þá á hversu löngu tímabili.

IV.

Í 1. og 2. mgr. 37. gr. frumvarpsins er fjallað um skilyrði skráningar. Þar segir að neita skuli skráningu skv. 35. og 36. gr. ef skráningarskyldir aðilar, stjórnendur eða raunverulegir eigendur starfseminnar hafa ekki forræði á búi sínu, eða hafa á síðustu þremur árum hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum, lögum þessum, löggjöf um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot, opinber gjöld eða, eftir því sem við á, þeim sérlögum sem gilda um viðkomandi aðila. Þá skal neita um skráningu ef skráningarskyldur aðili uppfyllir ekki kröfur þessara laga. Í 3. mgr. 37. gr. segir jafnframt að fella skuli skráðan aðila af skrá skv. 35. og 36. gr. ef um skráningarskylda aðila eða stjórnendur eða raunverulega eigendur starfseminnar háttar svo sem um getur í 1. eða 2. mgr. greinarinnar. Þess ber þó að geta að ekki kemur berlega fram að skráning, sbr. 36. gr. sé forsenda þess að aðili öðlist tiltekin réttindi, þannig að afleiðingar þess að aðili er felldur af skrá liggja ekki jafnljóst fyrir og þegar skráning hjá Fjármálaeftirlitinu er jafnframt forsenda starfsleyfis.

Ríkisskattstjóri gerir athugasemdir við að ekkert komi fram um skyldu dómstóla eða saksóknara til að upplýsa eftirlitsskylda aðila um dóma eða dómfellingar, sem leiða ættu t.d. til synjunar á skráningu tilkynningarskyldra aðila. Slík upplýsingaskylda er forsenda þess að ríkisskattstjóra verði kleift að rækja eftirlitsskyldur sínar, þegar refsingar við brotum kalla á viðbrögð samkvæmt lögum. Ekki eru allir dómar birtir og því er það vandkvæðum bundið að sannreyna hvort aðilar hafi hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað. Nauðsynlegt er að tryggja e.k. sjálfvirka upplýsingagjöf eða heimild til uppflettinga í miðlægum gagnagrunni. Tilviljanakennd notkun heimilda til upplýsingaöflunar kann að leiða til óforsvaranlegrar framkvæmdar í bága við ákvæði stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

V.

Víða í frumvarpinu er fjallað um að þagnarskylda skuli ekki torvelda upplýsingagjöf. Þannig

er í 20. gr. mjög viðtæk heimild fyrir skrifstofu fjármálagreiningu lögreglu til upplýsingaöflunar og tekið er fram að lagaákvæði um þagnarskyldu takmarki ekki skyldu samkvæmt lögum þessum til þess að veita upplýsingar eða aðgang að gögnum. Gera má ráð fyrir að þagnarskylduákvæði skattyfirvalda falli undir þau ákvæði sem víkja skulu fyrir lögum þessum. Í 23. gr. kemur fram að þrátt fyrir þagnarskyldu skulu Fjármálaeftirlitið og aðrir tilkynningarskyldir aðilar tilkynna til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu tilvik sem tengist peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka eða tilvik þegar grunur leikur á þar um. Sömu skyldur hvíli á öðrum opinberum aðilum en þar hlýtur ríkisskattstjóri að falla undir. Í 3. mgr. 38. gr. kemur fram upplýsingaskylda aðila, þ.m.t. opinberra aðila, til eftirlitsaðila, og afnám þagnarskylduákvæða í þessum tilvikum. Þó gildi þetta ekki um tilteknar upplýsingar sem lögmaður öðlist við athugun á lagalegri stöðu skjólstæðings. Í 2. mgr. 39. gr., er lýtur að stýrihópi ráðherra um aðgerðir gegn peningaþvætti, kemur fram að þrátt fyrir þagnarskyldu aðila sem í hópnum sitja sé þeim heimilt að deila upplýsingum sín á milli til að vinna að markmiðum laganna. Í 1. mgr. 55. gr. er almennt ákvæði um þagnarskyldu þeirra sem taka á móti upplýsingum skv. 40.-43. gr. (um samhæfingu og samvinnu) eða tilkynningum samkvæmt lögum þessum. Í 2. mgr. sömu greinar kemur fram að þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. sé þeim er sitji í stýrihóp skv. framangreindri 39. gr. heimilt að miðla innan eigin stjórnvalds upplýsingum sem heyrir undir valdsvið viðkomandi stjórnvalds. Í athugasemdum við 55. gr. kemur fram að 2. mgr. taki þar til þeirra upplýsinga sem viðkomandi meðlimir í stýrihópi öðlist vegna starfa sinna í hópnum. Þarna er ljóst að umræddar upplýsingar séu enn bundnar þagnarskylda skv. 1. mgr. 55. gr., enda þótt þeim sé miðlað innan eigin stjórnvalds eða í samstarfi aðila sem allir eru bundnir sambærilegri þagnarskyldu.

Ríkisskattstjóri áréttar að grundvöllur starfsemi embættisins er mjög rík þagnarskylda um einkahagsmuni gjaldenda, sbr. m.a. 117. gr. tekjuskattslaga nr. 90/2003 (tskl.) þar sem segir eftirfarandi:

„Ríkisskattstjóra, skattrannsóknarstjóra ríkisins og yfirskattanefnd er bannað, að viðlagðri ábyrgð eftir ákvæðum almennra hegningarlaga um brot í opinberu starfi, að skýra óviðkomandi mönnum frá því er þeir komast að í sýslan sinni um tekjur og efnahag skattaðila. Hið sama gildir um þá er veita þessum aðilum aðstoð við starf þeirra eða á annan hátt fjalla um skattframtöl. Þagnarskyldan helst þótt menn þessir láti af störfum. Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skulu skattyfirvöld gefa Hagstofu Íslands skýrslur, í því formi er Hagstofa Íslands ákveður, um framtaldar tekjur og eignir, álagða skatta og önnur atriði er varða skýrslugerð hennar. Þá er skattyfirvöldum heimilt að veita gjaldeyriseftirliti Seðlabanka Íslands upplýsingar er nauðsynlegar eru til eftirlits með gjaldeyrisálagum, enda standi ákvæði milliríkjasamninga ekki í vegi fyrir því.“

Tilgangur gagnasöfnunar embættisins er að tryggja rétta álagningu skatta og opinberra gjalda sem ríkisskattstjóra er falið að leggja á. Afhending framtalsgagna til ríkisskattstjóra fer fram í trúnaði til þess að tryggja rétta skattlagningu og standa þannig undir áætlaðri og eðlilegri tekjuöflun ríkisins. Ekki verður horft framhjá mikilvægu samspili óvæfengjanlegrar þagnarskyldu skattyfirvalda og hinnar ríku upplýsingaskyldu sem lögð er skattaðilum á herðar með 94. gr. tskl. Er upplýsingaskyldan hornsteinn þess að embættinu sé unnt að sinna því lögbundna hlutverki sínu að leggja á rétta skatta og gjöld og sinna skilvirku skatteftirliti. Öll skörð í þagnarmúrinn eru til þess fallin að rýra traust almennings á skattyfirvöldum og draga þannig úr burðum embættisins til að afla nauðsynlegra upplýsinga til framkvæmdar framangreindra verkefna. Aukinn aðgangur eða óljós ákvæði um vernd upplýsinga hafa því í för með sér vantraust á því stjórnvaldi sem upplýsingar hafa verið veittar, en afar mikilvægt er að almenningur geti verið í góðri trú um að ekki leiki vafi á því að þær upplýsingar sem

veittar yrðu skattyfirvöldum um einkahagsmuni samkvæmt yfirlýstum markmiðum laga yrðu ekki almennt aðgengilegar af ótilgreindum ástæðum.

Ríkisskattstjóri telur að vanda þurfi mjög til löggjafar þegar um afléttingu þagnarskyldu er að ræða. Að baki þurfi að liggja málefnaleg sjónarmið og orðalag þurfi að vera skirt og taka af allan vafa. Með hliðsjón af umfangi og tilgangi gagnasafns ríkisskattstjóra, og hinna víðtæku gagnaöflunarheimilda skrifstofu fjármálagerninga lögreglu skv. 20. gr. telur embættið vafasamt hvort málefnalegt teljist að grunur einn um peningþvætti eða fjármögnun hryðjuverka skuli duga til að virkja tilkynningarskyldu ríkisskattstjóra til skrifstofunnar skv. 23. gr. Í athugasemdum við 23. gr. kemur fram að skýra skuli hugtakið grunur með sama hætti og í 21. gr., en í athugasemdum við 21. gr. stendur að með hugtakinu sé átt við „*lægsta stigs gruns, þ.e. að sérhver grunur, óháð því hversu mikill hann er uppfylli skilyrði greinarinnar um grun.*“ Ekki sé gerð jafn ítarleg og afdráttarlaus krafa og almennt gildir í réttarfari um rökstuddan grun, heldur sé átt við nægjanlegan grun. Betra þyki að tilkynnt sé oftari og að skrifstofa fjármálagreininga lögreglu annist frekari meðferð og greiningar á tilkynntum upplýsingum, en til þess hefur skrifstofan umfangsmiklar heimildir til upplýsingaöflunar. Með hliðsjón af ofangreindu telur ríkisskattstjóri þessar röksemdir ekki alfarið einhlítar.

Þá telur embættið illskiljanlegt hvernig hagsmunir lögmanna og skjólstæðinga þeirra við athugun á lagalegri stöðu skjólstæðngs vegi þyngra en þau sjónarmið sem liggja að að baki þagnarskyldu skattyfirvalda samkvæmt 117. gr. tskl. og rakin voru hér að framan, þannig að hinir framangreindu skuli undanþegnir upplýsingaskylduákvæði 3. mgr. 38. gr. frumvarpsins en hinir síðarnefndu ekki. Þá telur ríkisskattstjóri ennfremur efni standa til að tilgreina sérstaklega að þagnarskylda meðlima í stýrihópi ráðherra haldist eftir að þeir ljúki störfum sínum, rétt eins og fer með almenna þagnarskylduákvæðið í 1. mgr. 55. gr. Ríkisskattstjóri telur ótækt að afnám þagnarskyldu embættisins í svo ríkum mæli sem makmið lagasetningar þessarar virðist krefjast fari ekki fram með eins hófsömum, málefnalegum og skilmerkilegum hætti og nokkur kostur er.

VI.

Samkvæmt 45. og 46. gr. frumvarpsins er heimilt að leggja háar dagsektir og stjórnvaldssektir á tilkynningarskylda aðila. Dagsektir geta numið frá 10.000 kr. til 1. millj. kr. á dag og stjórnvaldssektir frá 5 millj. kr. til 800 millj. kr., og á starfsmenn frá 500 þús. til 625 millj. kr. Í h-lið 56. gr. er heimild til að setja reglugerð um álagningu dagsekta og stjórnvaldssekta. Ríkisskattstjóri telur sérlega brýnt er að slík reglugerð verði sett, og að þar verði fjallað um hvernig meta skuli einstaka þætti sem áhrif geta haft á fjárhæð sekta, sbr. tilgreiningar lagaákvæða þar um.

VII.

Nái frumvarp þetta fram að ganga munu þrjú ráðuneyti hafa forræði yfir tilteknum þáttum í starfsemi ríkisskattstjóra, þ.e. fjármála- og efnahagsráðuneytið, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið og dómsmálaráðuneytið. Ríkisskattstjóri vekur athygli á því að með þessum ráðstöfunum eykst flækjustigið í skipulagi og starfsemi embættisins umtalsvert, og óhægt er að spá fyrir um hvernig áherslur þessara ráðuneyta muni skarast og hafa möguleg áhrif á forgangsröðun verkefna embættisins.

VIII.

Í 25. gr. frumvarpsins, sem ber heitið *Aðferðir og kerfi til að halda utan um tilkynningar*, er í 1. másl. 2. mgr. fjallað um tilkynningarskylda aðila. Í 2. másl. segir:

„Einstaklingur sem tekur við tilkynningum samkvæmt þessari grein og sér um vinnslu þeirra skal búa við sjálfstæði í störfum og tryggt skal að hann hafi nægilegt vald, fjárveitingar og heimildir til að afla gagna og upplýsinga sem honum eru nauðsynlegar til að hann geti sinnt skyldum sínum.“

Ríkisskattstjóri leggur þann skilning í þennan málslið, með hliðsjón af athugasemdum í greinargerð frumvarpsins og lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, n.t.t. 60. gr. a. er lýtur að *tilkynningum starfsmanna um brot í starfsemi fjármálafyrirtækis*, að þar sé átt við einstakling sem starfar fyrir tilkynningarskyldan aðila. Telur ríkisskattstjóri að betur færi að taka allan vafa þar af með því að breyta orðalagi ákvæðisins á þá lund að skírt komi fram til hverra það vísar. Þannig mætti greint ákvæði t.d. hljóða svo: *„Starfsmaður tilkynningarskylds aðila sem tekur við tilkynningum samkvæmt þessari grein og sér um vinnslu þeirra skal búa við sjálfstæði í störfum...“* Umræddu ákvæði er ætlað að styrkja þá sem sinna mikilvægum þætti í eftirlitsframkvæmd samkvæmt lögum þessum, og öll rök standa til þess að tekinn sé af allur vafi um það hver ber hvaða skyldur og gagnvart hverjum.

IX.

Samkvæmt texta frumvarpsins er gert ráð fyrir að lögin taki gildi 1. janúar 2019. Munu þau leiða af sér ný verkefni fyrir ríkisskattstjóra sem falla ekki að öllu leyti að annarri starfsemi embættisins, og krefjast því meiri undirbúnings en ætla mætti, en tími til slíks undirbúnings er mjög knappur. Þá liggur ljóst fyrir að fjölga þarf í hópi starfsmanna ríkisskattstjóra til að mæta þeim nýju kröfum sem gerðar verða til embættisins.

Í kafla 6.4 í greinargerð með frumvarpinu segir:

„Ætla má að efling eftirlits með tilkynningarskyldum aðilum sem falla undir 1–s lið 2. gr. muni í upphafi hafa í för með sér kostnað sem nemur allt að þremur stöðugildum. Gert er ráð fyrir því að skoðað verði hvort og þá með hvaða hætti hægt verði að leggja eftirlitsgjald á þá aðila sem sæta þessu eftirliti eins og aðrir tilkynningarskyldir aðilar greiða vegna Fjármálaeftirlitsins.“

Ríkisskattstjóri gerir alvarlegar athugasemdir við að fjármögnun á lögbundnum eftirlitsverkefnum embættisins verði mögulega hagað með þeim hætti sem tæpt er þarna á, þar sem ætla verður að hefjast þurfi handa við undirbúningsstörf sem fyrst, þannig að eftirlit geti hafist strax við gildistöku laganna. Nauðsynlegt er að störf og búnaður vegna þeirra starfsmanna sem gert er ráð fyrir að sinni þessum eftirlitsstörfum á vegum embættisins verði því fjármögnuð með hefðbundnum hætti en ráðist ekki af mögulegri fjárhæð eftirlitsgjalda og innheimtu þeirra.

Að öðru leyti en að framan greinir gerir ríkisskattstjóri ekki athugasemdir við efni frumvarps þessa.

Virðingarfyllst
f. h. ríkisskattstjóra

Ingvar J. Rögnvaldsson

Ingvar J Rögnvaldsson

Jónína B. Jónasdóttir

Jónína Jónasdóttir

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10

150 REYKJAVÍK

Reykjavík 23. Nóvember 2018

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, 314. mál

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) vísa til frumvarps til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, 314. mál. SFF styðja að frumvarpið verða að lögum en gera eftirfarandi athugasemdir við það.

10. gr. könnun áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamenn

Í e-lið 1. mgr. 10. gr. er fjallað um það að liggja þurfi fyrir upplýsingar um raunverulegan eiganda og að hann hafi sannað á sér deili í samræmi við a-lið, með framvísun viðurkenndra persónuskilríkja. Í 2. mgr. er fjallað um að afla þurfi fullnægjandi upplýsinga um viðskiptamann og raunverulegan eiganda, sbr. 1. mgr.

Í athugasemdum með 2. mgr. 10. gr. segir hins vegar að ákvæðið taki til upplýsinga og áreiðanleikakönnunar á raunverulegum eiganda lögaðila, fjárvörslusjóða og sambærilegum aðilum.

Í athugasemdum er því gengið lengra heldur en í frumvarpstextanum, en áreiðanleikakönnun felur í sér meira heldur en að aðilar verði að sanna á sér deili. Lagt er til að þetta orðalag í greinagerð verði leiðrétt þannig að skýrlega komi fram að það nægi að raunverulegur eigandi sanni á sér deili.

Í lok 2. mgr. 10. gr. segir: „*Ef ekki er mögulegt að finna raunverulegan eiganda, t.d. vegna svo dreifðs eignarhalds að engir einstaklingar eiga eða stýra viðskiptamanni í skilningi laga þessara, skal tilkynningaskyldur aðili grípa til réttmætra ráðstafana til að afla fullnægjandi upplýsinga um einstaklinga sem í raun stjórna starfsemi viðskiptamanns*“.

Sama texta er að finna í 2. mgr. 5. gr. núgildandi laga, en skilgreining þeirra á raunverulegum eiganda, sbr. 4. tl. 1. mgr. 3. gr., nær ekki til þess hver telst raunverulegur eigandi þegar eignarhald er svo dreift að engir einstaklingar ættu eða stýrðu viðskiptamanni.

Í skilgreiningu á raunverulegum eiganda í frumvarpinu í 13. tl. 3. gr. segir í ii.-lið a-liðar: „*Ef ekki er mögulegt að finna raunverulegan eiganda skv. i-lið, t.d. vegna svo dreifðs eignarhalds að engir einstaklingar eiga eða stýra viðskiptamanni í skilningi laga þessara, eða ef vafi*

leikur á um eignarhaldið, skal sá einstaklingur, einn eða fleiri, sem stjórnar starfsemi lögaðilans teljast raunverulegur eigandi.“

Líkt og fram kemur í athugasemdum með greininni þá er um að ræða breytingu á skilgreiningunni frá gildandi lögum og kveðið á um með hvaða hætti eigi að bregðast við ef eignarhald lögaðila er svo dreift að engir einstaklingar eigi eða stýri viðskiptamanni. Er svo vísað í 2. mgr. 10. gr.

Virðist hér vera um ákveðna tvítekningu að ræða. Lagt er til að ákvæði 2. mgr. 10. gr. verði einfaldað og skilgreining á raunverulegum eiganda verði alfarið höfð á einum stað, í 13. tl. 3. gr. svo ekki þurfi að fletta á milli ákvæða til að komast að niðurstöðu um það hver er raunverulegur eigandi. Slíkt getur tafið fyrir framkvæmd áreiðanleikakönnunar og verið til þess fallið að valda ruglingi.

Virðingarfyllt,
f.h. Samtaka fjármálafyrirtækja

Vigdís Halldórsdóttir, lögfræðingur



Dómsmálaráðuneytið
Skrifstofa almanna- og réttaröryggis
postur@dmr.is

Reykjavík, 27. ágúst 2018

Efni: Umsögn um frumvarp til nýrra heildarlaga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka

Í umsagnarferli á samráðsgátt voru drög að frumvarpi til nýrra heildarlaga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, mál nr. S-98/2018. Felur frumvarpið í sér innleiðingu á fjórðu peningabættistilskipun Evrópusambandsins (2015/840/EB). Samtök iðnaðarins (SI) og Félag íslenskra gullsmiða (FÍG) vilja koma á framfæri athugasemdum við umrædd frumvarpsdrög, þá einkum 36. gr. og 37. gr.

Í 36. gr. frumvarpsins, sem er nýmæli, er gerð krafa um að m.a. þeir sem selja eðalmálma og eðalsteina séu skráningarskyldir. Samkvæmt athugasemdum við ákvæðið er því ætlað að koma til móts við skýrslu FATF þar sem fram kemur að hériendis sé takmörkuð skráning á seljendum eðalmálma og engin skráning á seljendum eðalsteina.

Samkvæmt 37. gr. frumvarpsins er skylt að neita um skráningu ef skráningarskyldir aðilar, stjórnendur eða raunverulegir eigendur starfseminnar hafa á síðustu fimm árum verið úrskurðaðir gjaldproti eða hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt nánar tilgreindum lagabálkum. Það varðar síðan stjórnvaldssektum skv. 21. tölul. 1. tölul. 46. gr. frumvarpsins ef starfsemi er stunduð án skráningar.

Vinnsla og sala á eðalmálum og -steinum er kjarnastarfsemi gullsmiða og því ljóst að framangreind ákvæði munu hafa umtalsverð áhrif á starfsemi þeirra. Starfsemi gullsmiða á þó samkvæmt gildissviði frumvarpsins einungis að hluta undir umrætt frumvarp enda er einstök vörusala að stórum hluta undir 10.000 evrum, sbr. r.-liður 1. mgr. 2. gr. frumvarpsins. Þrátt fyrir það eru gullsmiðir felldir undir lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka með 36. gr. frumvarpsins sem hefur að geyma skráningarskyldu með íþyngjandi skilyrðum, sem getur takmarkað verulega atvinnufrelsi gullsmiða. Tilgangurinn með umræddu ákvæði virðist vera að koma til móts við athugasemdir FATF sem telur verulega skorta á skráningu og eftirliti með sölu á eðalmálum og -steinum. Samtökin mótmæla þessu hvað gullsmiði varðar.

Gull- og silfursmíði er lögvarin iðngrein skv. iðnaðarlögum nr. 42/1978, sbr. reglugerð nr. 940/1999 um löggiltar iðngreinar, og hefur enginn leyfi til að reka umrædda iðn nema hafa til þess sveinsbréf eða meistarábréf í greininni. Stjórnvöld gefa út umrædd leyfisbréf og því ljóst að auðvelt má vera að halda skrá yfir þá aðila sem hafa réttindi í greininni og stunda þá eftir atvikum vinnslu og sölu á eðalmálum og -steinum.



Því til viðbótar ber gullsmiðum að gæta þess að vörur unnar úr eðalmálum séu stimplaðar í samræmi við lög nr. 77/2002 um vörur unnar úr eðalmálum. Neytendastofa annast framkvæmd eftirlits með þeim lögum og heldur utan um skráningu umræddra stimpla.

Gullsmiðir eru því nú bæði skráðir hjá ráðuneytinu og ennfremur hjá Neytendastofu. Með umræddu skráningakerfi í fyrirbyggjandi frumvarpinu er því verið að bæta enn við kröfur á gullsmiði. Samtökin gera jafnframt athugasemdir við að umrædd skráningarskylda er ekki að finna í fjórðu peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins og er því hér verið að ganga lengra en Evrópureglur gera kröfu til.

Samtökin telja mikilvægt að gætt verði meðalhófs og umrædd skráningarskylda gangi ekki lengra en þörf er á. Leggja því samtökin til að umrædd skráningarskylda taki ekki til gullsmiða og ennfremur að endurskoðuð verði íþyngjandi skilyrði skráningar.

Virðingarfyllst,

Björg A. Þórðardóttir

Björg Ásta Þórðardóttir,
lögfræðingur SI

Arna Arnarsdóttir

Arna Arnarsdóttir,
formaður FÍG



21. nóvember 2018
1811031

Nefndasvið Alþingis
nefnasvid@althingi.is
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, 149. löggjafarþing, 314. mál.

Með tölvupósti dags. 9. nóvember sl. óskaði efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis eftir umsögn Seðlabanka Íslands um ofangreint frumvarp.

Eins og fram kemur í 5. kafla greinargerðar með frumvarpinu hefur Seðlabankinn áður komið að athugasemdum við samningu frumvarpsins, þegar það var birt í samráðsgátt Stjórnarráðsins, sbr. umsögn Seðlabanka Íslands um drög að frumvarpi til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, dags. 15. ágúst 2018.

Í fyrri umsögn sinni gerði Seðlabankinn athugasemdir við tilvísun til *fjár* í skilgreiningu á „sýndarfé“, sbr. 16. tölul. 3. gr. frumvarpsins. Einhvers misskilnings virðist hafa gætt varðandi athugasemdir Seðlabankans, þar eð þær lutu ekki að því að forðast ætti að nota viðskeytið –fé í hugtakinu „sýndarfé“, sbr. athugasemdir í 5. kafla greinargerðar með frumvarpinu. Athugasemd bankans laut að tilvísun í skilgreiningunni til „fjár“, þar eð hugtakið hefur rótgróna merkingu í íslensku máli þannig að það nær aðeins til peninga (eða verðbréfa jafnvel). Því ætti skilgreiningin frekar að vísa til „stafræns skiptimiðils“ svo að „sýndarfé“ væri skilgreint sem *hvers konar stafrænn skiptimiðill sem er hvorki rafeyrir í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill*.

Þá gerði Seðlabankinn í fyrri umsögn sinni einnig athugasemd við notkun orðsins „millibankaviðskipti“, sbr. 11. tölul. 3. gr. frumvarpsins. Við athugasemdum Seðlabankans var brugðist að nokkru, sbr. athugasemdir í 5. kafla greinargerðar með frumvarpinu, með því að í stað þess að vísa einungis til „millibankaviðskipta“ er nú vísað til „millibankaviðskipta

fjármálafyrirtækja“. Seðlabankinn telur að breytingin komi ekki að nokkru leyti til móts við fyrri athugasemdir bankans. Athugasemdir Seðlabankans grundvallast á því í fyrsta lagi, að hugtakið „millibankaviðskipti“ hefur nokkuð rötgróna merkingu sem vísar til viðskipta á milli *banka* eingöngu en ekki annars konar fjármálafyrirtækja. Að því leytinu til er það hálfgerð ambaga að kalla eitthvað „millibankaviðskipti fjármálafyrirtækja“. Í öðru lagi, og til samræmis við fyrsta atriðið, þá gefur Seðlabankinn út reglur um viðskipti á millibankamarkaði, sbr. reglur nr. 805/2009, en í 11. gr. þeirra er vísað til „millibankaviðskipta“. Af reglum Seðlabankans má ráða, að einungis þeir sem falla undir reglurnar stundi millibankaviðskipti, en það eru mun færri aðilar en skilgreining frumvarpsdraganna gerir ráð fyrir, eða eingöngu viðskiptabankar, sparisjóðir og lánafyrirtæki (fjárfestingarbankar). Enn fremur er vísað til millibankamarkaðar í reglum Seðlabanka Íslands nr. 1098/2008, um gjaldeyrismarkað. Tilvísun frumvarpsdraganna til „millibankaviðskipta“ er því full rúm, séð frá bæjardyrum Seðlabankans, og slíkt virðist einnig eiga við um skilning Fjármálaeftirlitsins sé miðað við leiðbeinandi tilmæli nr. 5/2014, um aðgerðir gegn peningaþvætti, sjá 48. efnisgrein þeirra tilmæla. Í frumvarpinu er þar að auki vísað til „millibankaviðskipta“ án frekari aðgreiningar á fjölmörgum stöðum, sbr. c-liður 2. mgr. 14. gr. og 9. tölul. 46. gr. frumvarpsins. Í ljósi alls þessa er sú skoðun bankans ítrekuð að í stað þess að vísa til „millibankaviðskipta fjármálafyrirtækja“ verði einfaldlega talað um „viðskipti fjármálafyrirtækja“ og skilgreining 11. tölul. 3. gr. að öðru leyti látin standa.

Í fyrri umsögn velti Seðlabankinn því upp hvort heiti 6. gr. frumvarpsins „áhættusöm og ósamvinnuþýð ríki“ kynni að vera full hastarlegt. Því er að nýju lagt til orðalagið „Tilkynningar um sérstaka varúð í viðskiptum“.

Í fyrri umsögn gerði Seðlabankinn athugasemdir við fyrirkomulag það sem vikið er að í 20. gr. frumvarpsins, og raunar víðar, um starfrækslu skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Lutu þær athugasemdir að því að það kynni að vera óheppilegt að lögbinda skipulag stjórnarsýslunnar um of með þessum hætti, þar sem þrátt fyrir athugasemdir í greinargerð um sjálfstæði slíkrar starfsemi er ekkert vikið að slíku í 20. gr. eða annars staðar. Jafnframt að það væri ruglingslegt að heiti starfseminnar vísaði til lögreglu en í athugasemdum komi fram að samkvæmt lögreglulögum annist héraðssaksóknari að einhverju leyti meðferð peningaþvættismála. Að þessu leyti er fyrirkomulag þessarar skrifstofu óljóst, sem aftur er ekki gott fyrir svo mikilvægt málefni, og því eru fyrri athugasemdir Seðlabankans að þessu leyti ítrekaðar.

Þá vill Seðlabankinn velja því upp hvort athuga þurfi orðalag e-liðar 6. tölul. 3. gr. varðandi „stjórnarmenn seðlabanka“. Ef með orðalaginu er átt við æðstu stjórnendur seðlabanka þá gæti orðalagið verið nokkuð villandi þar eð yfir einstaka seðlabönkum geta setið stjórnir, eða ráð, sem aftur kynni að afmarka ákvæðið við slíkan hóp. Betur færi hugsanlega á því að vísa til „yfirstjórnenda“, „yfirstjórna“, „hæstráðenda“ eða jafnvel „bankastjóra, forstjóra og stjórna“ yfir seðlabönkum. Þá má velja því upp hvers vegna þessir aðilar eru nefndir í sömu andrá og dómara við endurskoðunardómstóla sem eru af allt öðrum toga og sinna gjörólíkum verkefnum.

Í 3. mgr. 9. gr. frumvarpsins segir, að tilkynningarskyldir aðilar sem *hafa leyfi til færsluhirðingar* skuli eingöngu *samþykkja* greiðslur sem gerðar eru með nafnlausum fyrirframgreiddum kortum útgefnum í löndum utan aðildarríkja, ef kortin uppfylla samsvarandi kröfur um áreiðanleikakönnun og þar eru tilgreindar.

Samkvæmt lögum nr. 120/2011, um greiðsluþjónustu, telst færsluhirðing vera ein tegund greiðsluþjónustu, sbr. 5. tölul. 4. gr. laganna. Starfsemin er leyfisskyld og sætir fjármálaeftirliti og þeir sem þjónustuna veita skilgreindir sem greiðsluþjónustuveitendur. Í framkvæmd hefur þetta verið þannig, að seljendur vöru og/eða þjónustu (söluaðilar) gera þjónustusamning við færsluhirða, um að *taka við og vinna greiðslur* þegar viðskiptavinir söluaðila greiða með greiðslukortum. Greiðslurnar eru síðan gerðar upp, milli færsluhirðis og söluaðila, eftir að viðskipti hafa átt sér stað.


Líkt og segir um 3. mgr. 9. gr. í greinargerð frumvarpsins þá er það á ábyrgð færsluhirða að tryggja að kröfur ákvæðisins séu uppfylltar en í því skyni kunni t.d. að vera nauðsynlegt fyrir þá að loka á tiltekin BIN (e. bank identification number).


Að þessu sögðu og til að orðalag ákvæðisins endurspegli betur það réttarsamband sem um ræðir er lagt til að 3. mgr. 9. gr. frumvarpsins verði svohljóðandi:

„Tilkynningarskyldir aðilar sem hafa leyfi til að veita greiðsluþjónustu sem færsluhirðar skulu eingöngu taka við og vinna greiðslur sem gerðar eru með nafnlausum fyrirframgreiddum kortum útgefnum í löndum utan aðildarríkja ef kortin uppfylla kröfur um áreiðanleikakönnun sem samsvara þeim sem eru tilgreindar í a-d-liðum 1. mgr. 10. gr. og 11. gr. og kröfur sambærilegar þeim sem tilgreindar eru í a-b-liðum 1. mgr. þessarar greinar.“

Að öðru leyti en að ofan greinir gerir Seðlabankinn ekki athugasemdir við efni frumvarpsins, og styður almennt framgang þess, og þakkar um leið fyrir það samráð sem hefur verið viðhaft við samningu frumvarpsins.

Virðingarfyllst,
SEÐLABANKI ÍSLANDS


Sigríður Logadóttir
aðallögfræðingur


Ragnar Árni Sigurðarson
staðgengill aðallögfræðings



Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
101 REYKJAVÍK

SKATTRANNSÓKNARSTJÓRI
RÍKISINS

TE/18/2042

26. nóvember 2018

Tilvísun: 2018110048/06.05.01

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, þskj. 367 - 314. mál.

Skattrannsóknarstjóra ríkisins hefur borist tölvupóstur frá efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis, 9. nóvember 2018, þar sem óskað er umsagnar um lagafrumvarp um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, þskj. 367, 314. mál. Af því tilefni er efnahags- og viðskiptanefnd Alþingis látin í té svohljóðandi

u m s ö g n:

Skattrannsóknarstjóri ríkisins telur ástæðu til að gera athugasemdir við ákvæði 23. gr. og 40. gr. frumvarpsins.

Í 23. gr. frumvarpsins er gert ráð fyrir að eftirlitsaðilar skuli tilkynna án tafar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu verði þeir við framkvæmd starfa sinna varir við viðskipti sem tengjast peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka eða upplýsingar um viðskipti sem grunur leikur á að tengist peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka. Í athugasemdum með ákvæðinu kemur fram að tilkynnt skuli án tafar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu verði eftirlitsaðilar við störf sín varir við viðskipti er lúta mögulega að refsiverðri háttsemi. Samkvæmt frumvarpinu er ríkisskattstjóri annar eftirlitsaðila.

Samkvæmt 6. mgr. 96. gr. laga nr. 90/2003, um tekjuskatt (tskl.), skal ríkisskattstjóri tilkynna skattrannsóknarstjóra hafi ríkisskattstjóri grun um skattsvik eða að refsiverð brot á lögum um bókhald og ársreikninga hafi verið framin. Telur skattrannsóknarstjóri óljóst hvernig fara eigi með vísun mála á grundvelli framangreindra ákvæða þar eð ríkisskattstjóri kann við eftirlit skv. fyrirliggjandi frumvarpi að verða var við háttsemi sem kann hvorutveggja að fela í sér grun um skattsvik og peningabætti. Liggur enda fyrir að skattalagabrot eru að veigamiklu leyti frumbrot peningabættis. Í samræmi við fyrrnefnd ákvæði bæri ríkisskattstjóra að tilkynna grun um brot annars vegar til skattrannsóknarstjóra vegna rannsóknar á mögulegu skattalagabroti, og hins vegar einnig til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu vegna gruns um peningabætti. Telur skattrannsóknarstjóri að kveða verði skýrt á um hvernig háttað verði vísun mála að þessu leyti svo ekki fari gegn 6. mgr. 96. gr. tskl. og komist verði hjá tvíverknaði.



Í 40. gr. frumvarpsins kemur fram að þrátt fyrir þagnarskyldu sé aðilum sem hafa eftirlit með lögnum og öðrum lögbærum stjórnvöldum, þar með talið skattyfirvöldum og lögreglu, sem vegna starfa sinna gegna skyldum við aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, skylt, að eigin frumkvæði, eða samkvæmt beiðni, að deila upplýsingum og gögnum sín á milli sem falla undir lög þessi, varði málefnið upplýsingar eða gögn sem kunna að heyra undir valdsvið þess sem upplýsingum er deilt með. Með ákvæðinu er þagnarskyldu aflétt af eftirlitsaðilum og öðrum stjórnvöldum sem vegna starfa sinna gegna skyldum við aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Á undanförmum misserum hefur nokkur fjöldi tilkynninga borist embætti skattrannsóknarstjóra frá peningabættisskrifstofu héraðssaksóknara vegna gruns um skattalagabrot er vaknað hafa við yfirferð peningabættisskrifstofu á innsendum tilkynningum. Er óvarlegt að ætla annað en þeim tilkynningum til skattrannsóknarstjóra muni fjölga enn frekar verði frumvarpið samþykkt.

Í kjölfar greiningar skattrannsóknarstjóra á tilkynningum frá peningabættisskrifstofu er ákvörðun tekin um hvort tilefni sé til formlegrar rannsóknar af hálfu skattrannsóknarstjóra vegna ætlaðra skattalagabrota. Liggi fyrir rökstuddur grun um brot er formleg rannsókn sett af stað. Í þeim tilvikum er grunur þykir ekki rökstuddur hefur reynslan sýnt að allt að einu kunna að vera efnislegar forsendur til að framsenda mál ríkisskattstjóra til meðferðar og eftir atvikum endurákvörðunar skatta, án þess þó að mál sé þannig vaxið að grunur liggi fyrir um refsiverð undanskot, sbr. 4. mgr. 22. gr. reglugerðar nr. 373/2001, um framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna. Í frumvarpsákvæðinu og athugasemdum með því er móttakanda gagna og upplýsinga „eingöngu heimilt að nota gögn og upplýsingar við framkvæmd starfa sinna í samræmi við markmið laganna“. Er þannig óljóst hvort skattrannsóknarstjóra sé tækt að áframsenda ríkisskattstjóra gögn sem berast frá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu í málum þegar ekki liggur fyrir grunur um refsiverða háttsemi. Til bóta væri að þetta kæmi skýrar fram í athugasemdum við frumvarpsákvæðið.

Að lokum vill skattrannsóknarstjóri benda á að með gildistöku laganna má ætla að málum sem vísað er til skattrannsóknarstjóra frá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu muni fjölga. Eru enda skattalagabrot eitt algengasta frumbrot peningabættis. Þrátt fyrir það hefur ekki verið gert ráð fyrir auknu fjármagni til embættis skattrannsóknarstjóra til að sinna þeim rannsóknum sem af því kunna að leiða.

Virðingarfyllt
fyrir hönd skattrannsóknarstjóra


Theodóra Emilsdóttir



TOLLSTJÓRI

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 23. nóvember 2018

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, 314. mál, lagt fyrir Alþingi á 149. löggjafarþingi 2018-2019.

Tollstjóri hefur mótttekið erindi þar sem óskað er umsagnar um ofangreint frumvarp.

Lagt er til að 7. mgr. 46. gr. frumvarpsins verði breytt með eftirfarandi hætti:

Í stað setningarinnar: „Séu stjórnvaldssektir ekki greiddar innan mánaðar frá ákvörðun álagningar þeirra skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar“ komi: Gjaldalagi stjórnvaldssektar er sá dagur sem stjórnvaldssekt er lögð á og eindagi er mánuði eftir gjalddaga. Sé stjórnvaldssekt ekki greidd innan mánaðar frá gjalddaga skal greiða dráttarvexti af fjárhæð sektarinnar frá gjalddaga.

Tollstjóri telur að orðalag ákvæðisins sé skýrara með þessari breytingu. Ákvæðið er íþyngjandi og því mikilvægt að mæla fyrir um með skýrum hætti hver gjalddagi og eindagi sektarinnar er og upphafstímamark dráttarvaxta. Í tillögu Tollstjóra kemur fram með skýrum hætti að dráttarvextir leggjast á frá gjalddaga sé stjórnvaldssekt ekki greidd innan mánaðar frá gjalddaga. Með þessari breytingu verður ákvæðið skýrara en sambærileg ákvæði í 4. mgr. 110. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og 2. mgr. 37. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 en þar kemur ekki fram með nægilega skýrum hætti frá hvaða tímamarki dráttarvextir leggjast.

Virðingarfyllt



Anna Harðardóttir

Jóhanna Lára Guðbrandsdóttir

Nefndasvið Alþingis
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 28.11.2018
Tilvísun ÞÍ: 2018112438/0.1

Efni: Umsögn um frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, þingskjal 367 – 314. mál. 149. löggjafarþing 2018-2019.

Þjóðskrá Íslands vísar til frumvarps dómsmálaráðherra um frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, þingskjal 367 – 314. mál, sem birt er á vef Alþingis. Athugasemdir stofnunarinnar fara hér á eftir.

Almennar athugasemdir

Þjóðskrá Íslands fagnar þeim áformum ráðherra um að setja fram frumvarp til laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, þar sem m.a. er lögð ábyrgð á tilkynningarskylda aðila að kanna hvort framlögð skilríki séu í raun fullnægjandi og uppfylli skilyrði frumvarpsins sem viðurkennd skilríki. Að mati stofnunarinnar er það til bóta að tilkynningaskyldum aðilum beri skylda til þess að starfsmenn þeirra fái viðeigandi fræðslu og þjálfun við greiningu og mat á erlendum skilríkjum. Hefur efni frumvarpsins því snertifleti við starfsemi stofnunarinnar og jákvæð áhrif á áreiðanleika þeirra gagna sem Þjóðskrá Íslands miðlar áfram úr skráum sínum.

Eitt af meginhlutverkum Þjóðskrár Íslands er að annast almannaskráningu sbr. 1. gr. laga nr. 54/1962, um þjóðskrá og almannaskráningu. Samkvæmt 1. mgr. 19. gr. laganna veitir Þjóðskrá Íslands upplýsingar um aðsetur manna og önnur atriði samkvæmt skráum sínum og gögnum eftir reglum sem ráðherra setur. Þjóðskrá byggir á upplýsingum sem stofnuninni berast úr ýmsum áttum, bæði frá einstaklingum og opinberum aðilum. Meðal þess sem skráð er í þjóðskrá eru kennitölur manna, nöfn þeirra, lögheimili og aðsetur ef við á. Samkvæmt a-lið 2. mgr. 3. gr. laga nr. 70/2018 gefur þjóðskrá Íslands út kennitölur. Í c-lið sömu greinar segir að Þjóðskrá Íslands sjái um að viðhalda og láta í té stofn til útgáfu vegabréfa til íslenskra ríkisborgara og annarrar skilríkjaútgáfu á vegum hins opinbera eða samkvæmt sérlögum. sbr. einnig lög nr. 136/1998 um vegabréf og lög nr. 25/1965 um útgáfu og notkun nafnskírteina. Þá gefur stofnunin út rafrænt auðkenni.

Í þjóðskrá eru skráðar tiltekna grunnupplýsingar s.s. kennitölur einstaklinga sem eru eða hafa verið skráðir til lögheimilis á Íslandi og íslenskra ríkisborgara búsettir



erlendis auk breytinga á þeim. Þjóðskrá er grundvöllur ákvarðana um réttindi og skyldur einstaklinga með lögheimili á Íslandi og íslenskra ríkisborgara t.d. ákvörðun um skattskyldu, kosningarétt, rétt á íslensku vegabréfi, aðgang að ýmsum réttindum sem grundvallast t.d. á lögheimili eða hjúskaparstöðu.

Þá heldur Þjóðskrá Íslands kerfiskennitöluskrá (utangarðsskrá), þar eru skráðir einstaklingar sem hafa aldrei átt lögheimili á Íslandi. Þeir einstaklingar sem eru skráðir á kerfiskennitöluskrá fá útgefna kerfiskennitölu (áður utangarðskennitala). Um er að ræða einkvæmt auðkenni fyrir einstaklinga, gefið út til notkunar fyrir hið opinbera til auðkenningar á í opinberum skráum, sem ekki þurfa eða uppfylla ekki skilyrði til skráningar í þjóðskrá og þar með ekki skilyrði þess að eiga lögheimili hér á landi. Einungis íslenskir lögaðilar geta sótt um kennitölu fyrir erlenda ríkisborgara. Með umsókninni staðfestir lögaðili að hann sækir um kennitöluna vegna sérstakrar nauðsynjar sbr. ofangreint viðmið og til eigin notkunar.

Skráning á kerfiskennitöluskrá er almennt eingöngu viðhöfð fyrir einstaklinga sem dvelja skemur en 3-6 mánuði á Íslandi eða hafa enga viðdvöl á hér á landi. Skráningin veitir engin réttindi á Íslandi. Ef erlendur ríkisborgari hyggst dvelja lengur en 3-6 mánuði á Íslandi og njóta réttinda hér á landi þá ber honum að sækja um lögheimilisskráningu sbr. ákv. lögheimilislaga nr. 21/1990 og útlendingalaga nr. 80/2016.

Helstu ástæður þess að sótt er um kerfiskennitölur er vegna vinnu í stuttan tíma hér á landi og vegna viðskipta s.s. fasteignakaupa.

Það sem af er þessu ári hefur Þjóðskrá Íslands gefið út 10.345 kerfiskennitölur. Þar af eru 2739 kerfiskennitölur þar sem ástæða umsóknar er viðskipti eða umsóknaraðili er banki. Rétt er að geta þess að umtalsverð fjölgun hefur verið á málum þar sem grunur leikur á að framvísað sé fölsuðum skilríkjum við umsókn einstaklinga um kerfiskennitölur. Þjóðskrá Íslands hefur hafnað slíkum umsóknum og vísað málum til lögreglu til frekari skoðunar. Á árinu 2018 hefur Þjóðskrá Íslands hafnað 826 umsóknum um kerfiskennitölur þar af 304 þar sem sótt var um slíka kennitölu vegna viðskipta.

Í 18. tl. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins eru talin upp þau skilríki sem teljast sem viðurkennd persónuskilríki, þar á meðal ökuskírteini. Samkvæmt orðanna hljóðan er verið að opna á að erlend ökuskírteini teljist til viðurkenndra persónuskilríkja. Það er reynsla Þjóðskrár Íslands að slík skilríki eru að allskonar formi og erfitt er að meta hvort um er að ræða fölsuð skilríki eða ekki. Telur Þjóðskrá Íslands því að erlend ökuskírteini ættu ekki að teljast til viðurkenndra persónuskilríkja.

Í frumvarpinu eru taldir upp hvaða aðilar falla undir gildissvið þess og teljast því sem tilkynningarskyldir aðilar sbr. 17. tl. 1. mgr. 3. gr. frumvarpsins. Þar eru aðilar eins og Fjármálafyrirtæki, endurskoðunarfyrirtæki, lögmannsstofur, lögmenn, fasteignasölur og fasteigna-, fyrirtækja- og skipasalar. Allir sem hér eru taldir hafa sótt um kerfiskennitölur til Þjóðskrár Íslands fyrir umbjóðendur sína vegna viðskipta eða vinnu.

Í 10. gr. frumvarpsins, könnun áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamenn er kveðið á um að einstaklingur sanni á sér deili með framvísun viðurkenndra persónuupplýsinga áður en samningssambandi er komið á eða áður en viðskipti eiga sér stað. Þannig ber tilkynningarskyldum aðila að sannreyna þær upplýsingar þ.e. að skilríkjum sem framvísað er séu viðurkennd, í skilningi frumvarpsins.

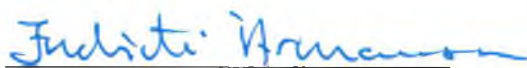
Samkvæmt 1. mgr. 33. gr. frumvarpsins, er lýtur að þjálfun starfsmanna, skal tilkynningarskyldur aðili sjá til þess að starfsmenn, þar á meðal umboðsmenn, dreifingaraðilar og starfsmenn útibúa, hljóti og öðlist viðeigandi þekkingu á ákvæðum frumvarpsins, reglugerðum og reglum sem settar eru á grundvelli þess. Þjóðskrár Íslands fagnar þessu ákvæði, þ.e. að ríkari kröfur eru lagðar á herðar tilkynningarskyldra aðila að sannreyna að framlögð skilríki uppfylli skilyrði frumvarpsins. Þetta þýðir að þegar einstaklingur óskar eftir því við tilkynningarskyldan aðila að annast milligöngu um umsókn um kerfiskennitölu til Þjóðskrár Íslands, þá skuli kannað með öyggjandi hætti að skilríkið uppfylli skilyrði frumvarpsins. Eins og segir í greinargerð frumvarpsins um 1. mgr. 3. gr. *“Hér er þó lögð til sú breyting að undir viðurkennd persónuskilríki falli einnig nafnskírteini sem gefin eru út af erlendum stjórnvöldum sem eru til þess bær. Tilkynningarskyldum aðilum sem byggja áreiðanleikakönnun á nafnskírteinum gefnum út af erlendum stjórnvöldum ber að tryggja að um viðurkennd persónuskilríki sé að ræða, í skilningi laganna, t.d. með því að setja sig í samband við útgefanda þess en upp hafa komið tilvik þar sem framvísað hefur verið fölsuðum nafnskírteinum. Tilkynningarskyldum aðilum ber, með vísan til 33. gr. frumvarpsins, að tryggja að starfsmenn hljóti viðeigandi fræðslu og þjálfun við greiningu og mat á erlendum skilríkjum. Meginreglan er að tryggja ber að um frumskilríki sé að ræða“.*

Þjóðskrár Íslands tekur heilshugar undir efni frumvarpsins sem snýr að áreiðanleikakönnun tilkynningarskyldra aðila á skilríkjum og þar með að tryggt verði að skilríkin falli undir skilgreininguna sem viðurkennd persónuskilríki. Eins og áður greinir hefur Þjóðskrár Íslands orðið vör við fjölgun á framlagningu falsaðra skilríkja. Með þessari skyldu sem lögð er á herðar tilkynningarskyldra aðila má telja líkur á að slíkum tilfellum fækki.

Rétt er að vekja athygli á að engar reglur eru til staðar um útgáfu kerfiskennitalna. Nú stendur yfrendurskoðun á lögum um þjóðskrá og almannaskráningu yfir og gert er ráð fyrir að þar verði að finna reglur um útgáfu kennitalna. Nauðsynlegt að löggjafinn ákveði að setja á reglur um útgáfu þeirra og meðal annars hvort umsóknarferlið eigi ekki vera í höndum opinbers aðila.

Þjóðskrá Íslands getur, sé þess óskað, mætt á fund Efnahags- og viðskiptanefndar og skýrt umsögn þessa nánar.

F.h. Þjóðskrár Íslands



Indriði Björn Ármannsson
Lögfræðingur