



Samráðsgátt

Dómsmálaráðuneytið

Mál nr. 40/2022

11.03.2022

Efni: Umsögn SFF um drög að frumvarpi um breytingar á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka (þþvl.).

Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) vísa til draga að frumvarpi um breytingar á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018 (þþvl.) sem birtust í samráðsgátt þann 22. febrúar síðastliðinn. Áform um frumvarpið sem innleiðir fyrst og fremst ákvæði um sýndarfé birtust í samráðsgátt þann 10. desember 2020 og skiluðu SFF umsögn til ráðuneytisins í janúar 2021 um þau sem hefur að einhverju leyti verið tekið mið af. SFF þakka fyrir það. Nú þegar drög að frumvarpi hefur litið dagsins ljós vilja SFF koma eftirfarandi á framfæri sem eru annars vegar ábendingar um frumvarpið sjálft og hins vegar ábendingar um gildandi þþvl. sem frumvarpið gerir ekki ráð fyrir að breyta og ein ábending sem lýtur að lögum um skráningu raunverulegs eiganda nr. 82/2019 sem þþvl. vísa mikið til.

Frumvarpið

Skilgreiningar.

a. Viðurkennd persónuskilríki. skv. 18.tl. 3. gr. þþvl.

Frumvarpið gerir ráð fyrir að bæta við skilgreiningu á hugtakinu viðurkennd persónuskilríki en hugtakið hljóðar svona í dag:

18. *Viðurkennd persónuskilríki:* Gild persónuskilríki sem gefin eru út af stjórnvöldum eða eru viðurkennd af stjórnvöldum. Til gilda persónuskilríkja teljast vegabréf, 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 ...²⁾

Frumvarpið gerir ráð fyrir viðbótinni „meðal annars“ í textann svo hann verði eftirfarandi:

18. *Viðurkennd persónuskilríki:* Gild persónuskilríki sem gefin eru út af stjórnvöldum eða

eru viðurkennd af stjórnvöldum. Til gilda persónuskilríkja teljast **meðal annars** vegabréf, ökuskrarteini og nafnskrarteini gefin út af Þjóðskrá Íslands eða samsvarandi erlendum stjórnvöldum og rafræn skilríki sem innihalda fullgild rafræn vottorð sem varðveitt eru á fullgildum undirskriftarbúnaði ...²⁾

Í umsögn SFF frá því í janúar 2021 var bent á þann vanda sem er uppi þegar kemur að flóttamönnum sem hafa ekki skilríki meðferðis við komu til landsins. Tekið er fram í umfjöllun í frumvarpi gildandi þþvl. um skilgreiningu á viðurkenndu persónuskilríki að heimilt sé að taka gild ferðaskilríki sem útgefin eru af Útlendingastofnun. Reynsla aðildarfélaga SFF er sú að Útlendingastofnun gefi þessi ferðaskilríki sjaldnast út en stofnunin hefur verið að gefa út tvenns konar dvalarleyfisskilríki, annars vegar þá tegund sem staðfestir hver viðkomandi er en svo hins vegar með áletrun þess efnis að Útlendingastofnun geti ekki staðfest að viðkomandi sé sá sem hann segist vera.

Það hefur reynst erfitt fyrir aðildarfélög SFF að stofna til viðskipta við þessa aðila þegar orðalag laganna og frumvarpsins er eins og það er í dag og liðkar þessi breyting vissulega til en hún færir þó alla ábyrg á auðkenningu yfir á tilkynningarskylda aðila. EBA hefur gefið út álit sem er frá árinu 2016 þar sem talað er um að flóttamenn ættu að geta notað skilríki gefin út af opinberum aðila innan ríkisins sem inniheldur ákveðnar upplýsingar en þar sem íslenski löggjafinn nefnir einungis ferðaskilríki (sem eru sjaldan gefin út) en ekki dvalarleyfisskrarteini sem Útlendingastofnun gefur út þá takmarkar það möguleika fjármálastofnana við að aðstoða og afgreiða þessa einstaklinga.

Systursamtök SFF í Svíþjóð telja að EBA þurfi að endurskoða álit sitt í ljósi laga um greiðslureikninga þar í landi og flóttamannavandans nú en frumvarp til laga um greiðslureikninga var lagt fram á Alþingi þann 2. mars síðastliðinn¹. Þrátt fyrir lög um greiðslureikninga þá teljast þþvl. sérlög sem ganga frammar en þau kveða á um að það þurfi viðurkennd persónuskilríki til að stofna til viðskipta. Frumvarp um greiðslureikninga byggir á Evróputilskipun þess efnis að lánastofnunum sé skylt stofna greiðslureikninga fyrir tiltekna neytendur sbr. 1. mgr. 14. gr. frumvarps til laga um greiðslureikninga:

„14. gr.

Réttur til aðgangs að almennum greiðslureikningi.

Lánastofnun er skylt að bjóða neytanda almenna greiðslureikninga. Neytandi sem hefur lögð búsetu á Evrópska efnahagssvæðinu á rétt á að stofna og nota almennan greiðslureikning hjá lánastofnun. Framangreint á einnig við um þá sem ekki hafa fasta búsetu, hælisleitendur og þá sem ekki hefur verið veitt dvalarleyfi en brottvísun er ekki möguleg af lagalegum eða öðrum ástæðum.“

Að mati SFF þarf skýrari breytingar á lögunum að þessu leyti sem orða vilja löggjafans í þessum efnunum en varpar ekki vandanum yfir á tilkynningarskylda aðila eins og áður hefur verið bent á en ljóst er að reyna mun mikið á þetta atriði á komandi vikum.

¹ <https://www.althingi.is/alttext/152/s/0596.html>

18. tl. 3. gr. þþvl. mætti því orða svo:

18. *Viðurkennd persónuskilríki*: Gild persónuskilríki sem gefin eru út af stjórnvöldum eða eru viðurkennd af stjórnvöldum. Til gilda persónuskilríkja teljast vegabréf, ökuskírteini, **dvalarleyfisskírteini gefin út af Útlendingastofnun** 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 ... ²⁾

5. gr. B. Áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum.

Varðandi þær viðbætur sem gerðar eru á 5. gr. nánar tiltekið er varðar B.lið, en þar segir m.a. :

Við mat á því hvernig samningssambönd og einstök viðskipti skulu áhættuflokkuð skal horft til allra viðeigandi áhættuþátta sem geta, einir sér eða samanlagt, aukið eða dregið úr áhættu vegna peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka. Horfa skal til þeirrar heildaráhættu sem tengist samningssambandi og einstökum viðskiptum, m.a. til:

- a. starfsemi, **orðspors** og stjórnómálaþengsla viðskiptamanns og raunverulegs eiganda,
- b. ríkja eða ríkjasvæða sem tengjast viðskiptasambandinu,
- c. áhættuþátta sem tengjast þeirri vöru, þjónustu eða færslum sem sóst er eftir,
- d. dreifileiða sem notaðar eru,
- e. hvort viðskiptamaður noti milligönguáðila til að koma fram fyrir sína hönd,
- f. hvort viðskiptamaður sé lögaðili með flókið eignarhald eða stjórnskipulag,
- g. hvort viðskiptamaður sé fjárvörslusjóður eða sambærilegur aðili, og
- h. hvort viðskiptamaður stundi aðallega reiðufjárviðskipti.

Sérstaklega vilja samtökin gera athugasemd við a. lið þar sem kemur fyrir orðið „orðspor“. Mjög óljóst er hvernig þetta skuli metið og hvergi vikið að því í umsögn um ákvæðið sjálft. Svo íþyngjandi og óljós krafa verður að vera skýrlega fram sett til að tilkynningarskyldir aðilar geti fullnægt henni. Ekki verður betur séð en að verið sé að ganga lengra en í fjórðu og fimmtu peningaþvættistilskipun og vilja samtökin að orðalagið verði endurskoðað eða orðið hreinlega tekið út. Ef skoðað er hvort orðið „reputation“ eða afleidd orð séu í fjórðu eða fimmtu peningaþvættistilskipun þá er vísað í að kanna eigi orðspor aðila í millibankaviðskiptum (tilkynningarskylda aðila) en sú skylda hefur verið til staðar frá árinu 2006. Hvergi er vísað í að kanna eigi orðspor viðskiptavinar eða þess sem samningssamband eða viðskipti snúa að. Í fimmtu tilskipuninni kemur þessi texti inn þar sem einu sinni er að finna orðið „reputational“:

Public access to beneficial ownership information allows greater scrutiny of information by civil society, including by the press or civil society organisations, and contributes to preserving trust in the integrity of business transactions and of the financial system. It can contribute to combating the misuse of corporate and other legal entities and legal arrangements for the purposes of money laundering or terrorist financing, both by helping investigations and through reputational effects, given that anyone who could enter into transactions is aware of the

identity of the beneficial owners. **It also facilitates the timely and efficient availability of information for financial institutions as well as authorities, including authorities of third countries, involved in combating such offences. The access to that information would also help investigations on money laundering, associated predicate offences and terrorist financing.**

Ef gildishlaðið orð sem þetta er fært í þpv. án fullnægjandi skýringa um hvernig eigi að meta orðspor veldur það vandkvæðum í framkvæmd. Orðið má nú þegar finna í reglugerð um áreiðanleikakönnun án útskýringa á hvernig orðspor skal metið.

Gildandi ákvæði þpv. og fleira

15. gr. Viðskipti tilkynningarskyldra aðila yfir landamæri

15. gr. þpv. hljóðar svo:

15. gr. *Viðskipti tilkynningarskyldra aðila.*

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:

a. afla fullnægjandi upplýsinga um starfsemi mótaðilans til að skilja rekstur og starfsemi viðkomandi, meta út frá opinberum gögnum orðspor viðkomandi og staðreyna gæði eftirlitsstofnana sem hafa eftirlit með honum,

b. fullvissa sig um gæði verkferla, stýringar og varnir gagnaðila til að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka,

c. afla samþykkis frá yfirstjórn áður en viðskiptum er komið á,

d. skrásetja skyldur hvors aðila fyrir sig samkvæmt lögum þessum og

e. fá staðfest, þegar um greiðslustreymisreikninga er að ræða, að gagnaðili hafi framkvæmt viðeigandi áreiðanleikakönnun og meti reglulega upplýsingar um viðskiptamenn sem hafa beinan aðgang að reikningum hjá viðkomandi tilkynningarskyldum aðila skv. a-lið 1. mgr. 2. gr. og geti veitt viðeigandi upplýsingar um viðskiptamann sé þess óskað.

Í b. lið 2. mgr. 6. gr. Reglugerðar nr. 745/2019 er aftur á móti talað um viðskipti við **fjármálafyrirtæki frá löndunum utan aðildarríkja EES.**

Hér er ósamræmi milli laganna og reglugerðarinnar en það er mat SFF að reglugerðin sé rétt og að það þurfi því að breyta lögunum.

Áreiðanleikakönnun á opnum verðbréfasjóðum og sérhæfðum sjóðum fyrir almenna fjárfesta vs. sérhæfðum sjóðum

Aðildarfélög SFF hafa upplifað vandkvæði þegar kemur að áreiðanleikakönnun á sjóðum í rekstri

rekstrarfélag sem verið er að stofna viðskipti við, vegna þess að erfitt getur verið að átta sig á hversu langt ber að ganga í áreiðanleikakönnun. Sjóðirnir í þessum tilvikum eru hinir eiginlegu viðskiptamenn og ber að áreiðanleikakanna rekstrarfélagið og einnig viðkomandi sjóð. Fá þarf staðfestingu á því hver er sjóðstjóri og skilríki hans og staðfestingu hans á því að eignarhaldið sé dreift og ef ekki þá upplýsingar um hver standi að baki sjóðnum. Þetta veldur óánægju hjá rekstrarfélögum sem hafa skilning á því að þetta sé framkvæmdin hvað sérhæfðu sjóðina varðar en finnst þetta mjög langt gengið hvað varðar þessa opnu verðbréfasjóði og sérhæfða sjóði fyrir almenna fjárfesta. Sjóðstjórnir þar séu almennt **ekki** upplýstir um eignarhaldið sem getur breyst frá degi til dags.

Skilgreina þarf með lögum hver telst raunverulegur eigandi þegar um er að ræða viðskipti við sjóði skv. lögum um verðbréfasjóði nr. 116/2021 og lögum um rekstraraðila sérhæfðra sjóða nr. 45/2020.

Skrá um raunverulega eigendur

Lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018 vísa oft á tíðum til hugtaksins raunverulegur eigandi sbr. einnig lög um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019. SFF telja að umbætur þurfi að eiga sér stað á skránni þar sem hún gefur almennt einungis „part af sögunni“ í dag. Samkvæmt f-lið 2. mgr. 4. gr. og f-lið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 82/2019 skulu skráningarskyldir aðilar skila inn gögnum sem staðfesta veittar upplýsingar til fyrirtækjaskrár RSK um að þeir sem sagðir eru raunverulegir eigendur séu sannarlega raunverulegir eigendur. Þegar raunverulegur eigandi fer með óbeint eignarhald fá tilkynningarskyldir aðilar einungis upplýsingar um að það hver fari með óbeint eignarhald en ekki hefur fengist aðgangur að frekari gögnum sem fyrirtækjaskrá ber skylda til að búa yfir skv. áðurnefndum lögum um eignarhald og eignakeðju þess lögaðila. SFF óskar eftir að fyrirtækjaskrá veiti tilkynningarskyldum aðilum betri aðgengi að upplýsingum um raunverulega eigendur, eignarhald og eignakeðjur lögaðila svo hægt sé að nýta þær upplýsingar við framkvæmd áreiðanleikakönnunar. Þá er afar mikilvægt að tæknileg útfærsla skráarinnar verði breytt þannig að hægt sé að sækja skrána í heild í stað þess að þurfa að fletta hverjum og einum upp handvirkt.

F. h. Samtaka fjármálafyrirtækja.



Margrét Arnheiður Jónsdóttir, lögfræðingur