

**Samráðsgátt stjórnvalda,
Dómsmálaráðuneytið
Mál nr. S-77/2024**

Reykjavík, 21. mars 2024

Umsögn: Frumvarp til laga um breytingar á lögum um aðgerðir gegn peningabætti (þþvl.) og fjármögnun hryðjuverka og lögum um alþjóðlegar þvingunaraðgerðir og frystingu fjármuna (áhættumat o.fl.)

Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu (SFF) vísa til frumvarpsins sem birtist í samráðsgátt þann 8. mars síðastliðinn. Frumvarpið gerir annars vegar ráð fyrir breytingum eða viðbótum sem snúa að áhættumati, umgjörð varna tilkynningarskyldra aðila og sektarheimildum eftirlitsaðila en snýst hins vegar um úrbætur sem komið hafa í ljós við beitingu laganna. Í kafla frumvarpsins um tilefni er m.a. minnst á að FATF muni hefja fimmtu úttekt sína á vörnum Íslands í málaflokknum á árinu 2025 þar sem skoðað verður hvernig tekist hefur til frá síðustu úttekt og hversu skilvirkar varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru í reynd. SFF hafa athugasemdir við frumvarpið sem farið verður yfir í þessari umsögn en vilja einnig varpa ljósi á annmarka sem samtökin telja vera á gildandi lögum sem áður hefur verið bent á.

7. gr. frumvarpsins um umgjörð aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka í starfsemi tilkynningarskyldra aðila.

SFF styður breytingu á 34. gr. þþvl. í samræmi við viðmiðunarreglur EBA, hvað varðar hlutverk ábyrgðarmanns og hlutverk regluvarðar. SFF telur hins vegar varhugavert að innleiða hér á landi ákvæði sem enn eru eingöngu tillögur að breyttri löggjöf hjá Evrópusambandinu og kunna að taka breytingum í meðföllum sambandsins. SFF mælir með því að í frumvarpinu verði einungis tekið mið af gildandi viðmiðunarreglum EBA, til að fyrirbyggja misræmi í framkvæmd hér á landi samanborið við önnur ríki EES. Ákvæði fyrirhugaðrar reglugerðar ESB verður innleitt síðar þegar reglugerðin hefur tekið gildi innan EES.

Í umfjöllun um 7. gr. segir að tilnefning regluvarðar sé nýmæli í lögunum, sem kemur spánskt fyrir sjónir hjá fyrirtækjum í fjármálaþjónustu þar sem regluverðir í þeim fyrirtækjum hafa alla jafna sinnt hlutverki ábyrgðarmanns. Það er vissulega rétt að lögin hafa til þessa ekki notast við hugtakið regluvörður, en fjármálaþjónustufyrirtæki hafa almennt tilnefnt regluvörð sem ábyrgðarmann, í samræmi við umfjöllun í frumvarpi því sem varð að lögum nr. 140/2018 þar sem kemur fram að regluvörður geti verið ábyrgðarmaður.

Frá sjónarhóli SFF eru því hin eiginlegu nýmæli að horfið er frá þessari framkvæmd og

gerð krafa um að sérstakur ábyrgðarmaður sé ekki sami aðili og gegnir regluvörslu. Markmið þessarar breytingar er ekki að hrófla við núverandi hlutverki regluvarða, heldur að skerpa á því að meginábyrgð á fylgni við lögin sé í höndum einhvers annars af æðstu stjórnendum félagsins, líkt og er ágætlega lýst í 5.-9. tl. inngangsorða viðmiðunarreglna EBA. SFF styður þessa breytingu, en telur afar mikilvægt að laga torræða umfjöllun í frumvarpinu um þessi tvö ólíku hlutverk til að forðast rangtúlkánir.

Orðalag 7. gr. og umfjöllun um tillöguna í frumvarpinu er óskýr og til þess fallin að valda misskilningi um boðvald, ábyrgð og verkaskiptingu milli ábyrgðarmanns og regluvarðar. Hlutverkaskipti milli varnarlína þurfa að vera skýrari bæði í lagatexta og greinargerð. Í 3. mgr. 7. gr. frumvarpsins segir að hlutverk regluvarðar sé að hafa "umsjón með daglegri stjórn aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka". Það er almennt ekki hlutverk annarrar varnalínu að hafa daglega stjórn aðgerða, sbr. kröfur sem gerðar eru til innra stjórnháttá fjármálaþjónustunnar samkvæmt Evrópulöggjöf. Lagt er til að málsgreinin sé endurorðuð þannig að hún sé í samræmi við kafla 4.2.4. í EBA/GL/2022/05 sem lýsir hlutverki regluvörslu.

Í kafla 3.2. í frumvarpinu er umfjöllun um umgjörð aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þar kemur fram að mótun aðferðarfræði og gerð áhættumats í starfseminni vegna málaflokksins sé á verksviði ábyrgðarmanns. EBA guidelines EBA/GL/2022/05 tiltekur að áhættumat á starfsemi sé hlutverk Regluvörslu, sbr. a lið kafla 4.2.4 "tasks and role of the AML/CFT Compliance Officer - málsgrein 39. Þá segir í sama kafla frumvarpsins, kafla 3.2. að ábyrgðarmaður eigi að koma fram gagnvart stjórnvöldum vegna aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka en erfitt er að átta sig á af hverju viðkomandi eigi að sjá um þau samskipti.

SFF vekur einnig athygli á að frumvarpsdrögin gera ráð fyrir að sérstakur ábyrgðarmaður geti verið tilnefndur af yfirstjórn, en hugtakið yfirstjórn er skilgreint í 19. tl. 3. gr. núgildandi þpvl. sem "Aðili með fullnægjandi þekkingu á áhættu tilkynningarskylds aðila vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka sem er nægilega háttsettur til að taka ákvarðanir varðandi slíka áhættu. Viðkomandi þarf ekki í öllum tilvikum að vera stjórnarmaður hjá tilkynningarskyldum aðila" (orðrétt innleiðing á 12. tl. 3. gr. fjórðu peningaþvættistilskipunarinnar). Þetta þýðir að sérstakur ábyrgðarmaður getur í raun verið tilnefndur af sjálfum sér. Þá kemur fram í drögunum að regluvörður geti verið tilnefndur af yfirstjórn, en það samræmist ekki kröfum um sjálfstæði regluvörslu fjármálaþjónustunnar að einstakir stjórnendur (þ.e. ábyrgðarmaður) hafi boðvald yfir regluverði. SFF leggja til að ábyrgðarmaður og regluvörður séu báðir tilnefndir af stjórn.

Loks vekur SFF athygli á að tillaga um að sérstakur ábyrgðarmaður starfi þvert á samstæðu samræmist ekki íslenskum félagarétti og ekki að sjá að krafa sér gerð um slíkt í Evrópuregluverkinu. Móðurfélag hefur einungis boðvald yfir dótturfélögum í gegnum hluthafafundi og í sumum tilvikum eru sérstakar kröfur um sjálfstæði dótturfélaga (svo sem varðandi rekstrarfélög verðbréfasjóða). Það skýtur því skökku við að ábyrgðarmaður fái sjálfkrafa boðvald yfir dótturfélögum, ekki síst í ljósi þess að

samkvæmt athugasemdum við frumvarpsdrögin er gert ráð fyrir að sérstakur ábyrgðarmaður tilheyri fyrstu varnarlínu en ekki sjálfstæðum eftirlitseiningum, sem getur því leitt til hagsmunaárekstra.

11. gr. frumvarpsins um gildistöku

Að mati SFF er ekki fullnægjandi fyrir tilkynningarskylda aðila að ákvæði 1. mgr. b – liðar 10. gr. í frumvarpinu komi til framkvæmda 1. janúar 2025. Eðlilegt er að gefa tilkynningarskyldum aðilum í það minnsta fjóra mánuði til þess að framkvæma áhættumat á hættu á fjármögnun geryðingavopna **eftir** að ríkislögreglustjóri hefur gefið út sitt áhættumat á fjármögnun geryðingavopna. Því er óskað eftir því að 2. mgr. 11. gr. frumvarpsins orðist svo: „Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal b-liður 10. gr. koma til framkvæmda fjórum mánuðum eftir að ríkislögreglustjóri hefur gefið áhættumat á fjármögnun geryðingavopna út opinberlega á vefsíðu sinni.“

Annmarkar á gildandi lögum.

Eins og fram hefur komið vilja SFF einnig benda á fleiri atriði sem samtökin telja að séu annmarkar sem komið hafa í ljós við beitingu laganna og rétt væri að taka til endurskoðunar við þessa lagabreytingu.

10. gr. (PpVL) nr. 140/2018 um framvísun skilríkja til að sanna á sér deili.

10. gr. Könnun áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamenn.

☐ Áður en samningssambandi er komið á eða áður en viðskipti eiga sér stað skal tilkynningarskyldur aðili gera kröfu um að:

- a. einstaklingar sanni á sér deili með framvísun viðurkenndra persónuskilríkja,
- b. lögaðilar, fjárvörslusjóðir eða sambærilegir aðilar sanni á sér deili með upplýsingum úr fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra eða sambærilegri opinberri skrá með heiti, heimilisfangi og kennitölu eða sambærilegum upplýsingum; [þeir sem koma fram fyrir hönd viðskiptamanns gagnvart tilkynningarskyldum aðila skulu sýna fram á að þeir hafi til þess heimild og sanna á sér deili skv. a-lið], ¹⁾

Í ákvæðinu segir að áður en samningssambandi er komið á eða áður en viðskipti eiga sér stað skuli tilkynningarskyldur aðili gera kröfu um að einstaklingar sanni á sér deili með framvísun viðurkenndra persónuskilríkja.

Texti tilskipunarinnar hljóðar svo:

Article 13 1. Customer due diligence measures shall comprise: (a) identifying the customer and verifying the customer's identity on the basis of documents, data or information obtained from a reliable and independent source;

Íslensk lög ganga þannig lengra en tilskipun ESB nr. 2015/849, en í stað þess að tilkynningarskyldir aðilar geti beitt áhættumiðaðri nálgun og sjálfir metið hvaða skjala, gagna eða upplýsinga sem aflað er frá áreiðanlegum, sjálfstæðum heimildum skuli leggja til grundvallar til að staðfesta deili einstaklinga er lögð sú krafa á tilkynningarskylda aðila á Íslandi að afla í öllum tilvikum viðurkenndra persónuskilríkja. Það að íslensk lög geri ríkari kröfur en gerðar eru í alþjóðasamfélaginu getur hindrað íslensk fyrirtæki í fjármálaþjónustu á samkeppnismarkaði erlendis þar sem aðrar og vægari kröfur gilda, sbr. kröfur í tilskipuninni.

11. tl. 3. gr. PðVL nr. 140/2018 um viðskipti tilkynningarskyldra aðila

Skilgreiningin á viðskiptum tilkynningarskyldra aðila skv. töluliðnum hljóðar svo:

11. *Viðskipti tilkynningarskyldra aðila:* Þegar fjármálafyrirtæki veitir tilkynningarskyldum aðila fjármálaþjónustu m.a. í formi innstæðureikninga, alþjóðlegra millifærslna, greiðslujöfnunar, lausafjárstýringar, lánveitinga, verðbréfavíðskipta eða fjárfestinga.

Skilgreiningin skv. 8. tl. 3. gr. tilskipunarinnar hljóðar svo:

“correspondent relationship” means:

(a) the provision of banking services by one bank as the correspondent to another bank as the respondent, including providing a current or other liability account and related services, such as cash management, international funds transfers, cheque clearing, payable-through accounts and foreign exchange services;

(b) the relationships between and among credit institutions and financial institutions including where similar services are provided by a correspondent institution to a respondent institution, and including relationships established for securities transactions or funds transfers;”

Er hér um mun víðtækari skilgreiningu að ræða en leiðir af frumtexta tilskipunarinnar sem einskorðuð er við fjármálafyrirtæki sem tilkynningarskylda aðila en ekki alla þá lögaðila sem falla undir skilgreiningu um tilkynningarskylda aðila. SFF leggur því til að 11. tl. 3. gr. orðist svo:

“*Viðskipti tilkynningarskyldra aðila:* Þegar fjármálafyrirtæki veitir öðru fjármálafyrirtæki fjármálaþjónustu m.a. í formi innstæðureikninga, alþjóðlegra millifærslna, greiðslujöfnunar, lausafjárstýringar, lánveitinga, verðbréfavíðskipta eða fjárfestinga.”

1. mgr. 21. gr. laga nr. 140/2018 (PðVL). Séríslenskt íþyngjandi ákvæði um form tilkynninga um grunsamleg viðskipti

Lögin skylda tilkynningarskylda aðila að senda tilkynningar um grunsamleg viðskipti til skrifstofu fjármálagreininga lögreglunnar „með þeim hætti sem hún ákveður“. Lögreglan ákvað að allir þyrftu að innleiða kerfi sem kallast GoAML með miklum kostnaði fyrir

bankanna. Íslenska ákvæðið er svona, þ.e. a-liður 1. mgr. 21. gr. laga nr. 140/2018:

Tilkynningarskyldir aðilar, starfsmenn þeirra og stjórnendur skulu tímanlega:

a. tilkynna skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, með þeim hætti sem hún ákveður, um grunsamleg viðskipti og fjármuni sem grunur leikur á að rekja megi til refsiverðrar háttsemi,

Evróputilskipun 2015/849, a liður 1. mgr. 33. gr. hljóðar svo:

“1. Member States shall require obliged entities, and, where applicable, their directors and employees, to cooperate fully by promptly:(a) informing the FIU (Financial intelligent unit), including by filing a report, on their own initiative, where the obliged entity knows, suspects or has reasonable grounds to suspect that funds, regardless of the amount involved, are the proceeds of criminal activity or are related to terrorist financing, and by promptly responding to requests by the FIU for additional information in such cases; and (a) informing the FIU (Financial intelligent unit), including by filing a report, on their own initiative, where the obliged entity knows, suspects or has reasonable grounds to suspect that funds, regardless of the amount involved, are the proceeds of criminal activity or are related to terrorist financing, and by promptly responding to requests by the FIU for additional information in such cases;”

Það er ekkert í tilskipuninni um að lögreglan geti lagt þungar álögur á tilkynningaskylda aðila vegna innleiðingar á sérstöku tölvukerfi og er því um mjög íþyngjandi ráðstöfun að ræða fyrir tilkynningarskylda aðila.

14. gr. laga nr. 140/2018 (PbVL) um aukna áreiðanleikakönnun viðskiptamanna í áhættusömum ríkjum.

Íslenska lagaákvæðið gengur lengra en EBA Guidelines og gerir ráð fyrir að tilkynningaskyldur aðili þurfi alltaf að afla upplýsinga um viðskiptamann sem að lágmarki feli í sér upplýsingar sem taldar eru upp í sjö staflidum:

- a. afla aukinna upplýsinga um viðskiptamann og raunverulegan eiganda,
- b. afla aukinna upplýsinga um fyrirhugað eðli samningssambandsins,
- c. afla upplýsinga um uppruna fjármuna og uppruna auðs viðskiptamanns og raunverulegs eiganda,
- d. afla upplýsinga um tilgang fyrirhugaðra viðskipta eða þegar framkvæmdra viðskipta,
- e. afla samþykkis frá yfirstjórn áður en stofnað er til viðskipta eða til áframhaldandi viðskipta, ef til þeirra hefur verið stofnað nú þegar,
- f. hafa aukið reglubundið eftirlit með samningssambandinu með því að fjölga úttektum og þeim aðferðum sem er beitt við eftirlit og skoða sérstaklega óvenjuleg viðskiptamynstur,
- g. fara fram á að fyrsta greiðsla sé innt af hendi í nafni viðskiptamanns og af reikningi sem hann hefur sjálfur stofnað til í starfandi fjármálaþyrftæki sem sætir sambærilegum kröfum um áreiðanleikakönnun og kveðið er á um í lögum þessum.

Þau atriði sem eru talin upp í íslenska lagaákvæðinu koma úr EBA Guidelines on customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider

when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions ('The ML/TF Risk Factors Guidelines') under Articles 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849 (EBA/GL/2021/02) í grein 14.18.b). Á bls. 106 í leiðbeiningunum kemur fram að fjármálafyrirtæki er heimilt en ekki skylt að afla þessara upplýsingum viðskiptamann. Þannig hefur fjármálafyrirtæki svigrúm til að meta hvort þörf er á að afla þessara upplýsinga. Afar íþyngjandi og kostnaðarsamt getur verið fyrir fjármálafyrirtæki að hafa eftirlit með sumum þeirra atriða sem þarna eru talin upp og því er allt of langt gengið að skylda þau til að afla allra upplýsinganna án frekara mats á þörfinni fyrir þær, eins og gert er ráð fyrir í Evrópulöggjöfinni.

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

Í 5. gr., b. lið, 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 peningabættis eða fjármögnunar hryðjuverka. Horfa skal til þeirrar heildaráhættu sem tengist samningssambandi og einstökum viðskiptum, m.a. til:

- a. starfsemi, **orðspors** og stjórnmálalegra tengsla 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 milligönguaðila 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. Ekki verður betur séð en að verið sé að ganga lengra en í fjórðu og fimmtu peningabættistilskipun 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 peningabættistilskipun 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.

Þetta gildishlaðna orð var fært í þpvl. án fullnægjandi skýringa um hvernig eigi að meta orðspor og veldur það vandkvæðum í framkvæmd og er um óhóflega kröfu að ræða að mati samtakanna sem þarfnast endurskoðunar.

Eins og farið hefur verið yfir hér að framan þá er frumvarpið ekki sett fram með nægilega skýrum hætti að mati SFF og þá eru ekki fullnægjandi tilvísanir í gildandi regluverk Evrópusambandsins. Gagnsæi í framsetningu frumvarpa er afar mikilvægt svo þeir aðilar sem löggjöf beinist að geti með skilvirkum hætti áttað sig á hvað það er sem verið er að innleiða og af hverju með vísun í tilskipanir og reglugerðir ESB. Nauðsynlegt er að gæta að því að ganga ekki of langt í lagasetningu og innleiða hér á landi ákvæði sem eru enn sem komið er tillögur að breyttri löggjöf hjá Evrópusambandinu og gætu tekið breytingum í meðförum sambandsins. Slíkt getur skert samkeppnishæfni fyrirtækja. Þannig virðist 7. gr. frumvarpsins eiga að byggja á ósamþykktu reglugerð Evrópusambandsins en ekki gildandi tilmælum EBA og með því að innleiða slíka breytingu uppfyllir Ísland væntanlega ekki lengur gildandi kröfur ESB og EES.

Samtök fyrirtækja í fjármálaþjónustu óska eftir að dómsmálaráðuneytið taki þau ákvæði sem hér hafa verið nefnd til endurskoðunar að teknu tilliti til framangreinds.

Virðingarfyllst,

F.h. Samtaka fyrirtækja í fjármálaþjónustu,



Margrét Arnheiður Jónsdóttir, lögfræðingur