Dómsmálaráðuneytið
Sölvhólsgötu 7
101 Reykjavík

sent á samráðsgátt

Reykjavík, 9. mars 2020

Efni: Umsögn Samtaka atvinnulífsins, Samtaka fjármálafyrirtækja og SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu um frumvarp til laga um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka

Samtök atvinnulífsins (SA), Samtök fjármálafyrirtækja (SFF) og Samtök verslunar og þjónustu (SVÞ), hér eftir nefnd samtökin, vísa til frumvarps til laga um breytingu á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018 (þþvl.) sem birt voru í samráðsgátt stjórnvalda þann 27. febrúar síðastliðinn. Frumvarpinu er ætlað að ljúka við innleiðingu fimmtu peningaþvættistilskipunar ESB en inniheldur einnig aðrar breytingar.

1. **10. gr. laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka**

Í janúar 2020 sendu SFF bréf til Fjármálaeftirlitsins með beiðni um túlkun/staðfestingu á réttum skilningi á hinum ýmsu ákvæðum gildandi laga um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018 sem bæði fjármálaráðuneytið og dómsmálaráðuneytið fengu afrit af. Í því bréfi var m.a. lögð áhersla á ranga innleiðingu á 10. gr. laga um peningaþvætti sem þyrfti að lagfæra. Í bréfinu sagði um greinina:

„1. a. liður 1. mgr. 10. gr. þþvl.

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,

Að mati SFF er óskýrt hvað átt er við með „framvísun viðurkenndra persónuskilríkja“. Eðli málsins samkvæmt væri gott að geta nýtt þá tækni sem býðst í dag, sem dæmi væri gott að vita hvort fullnægjandi sé að fá afrit af skilríkjum viðkomandi gegnum tölvupóst þegar viðkomandi á ekki heimangengt.

2. b. liður 1. mgr. 10. gr. þþvl.
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; prókúruhafar og aðrir þeir sem hafa sérstaka heimild til að koma fram fyrir hönd viðskiptavinar gagnvart fjármálafyrirtæki, þ.m.t. framkvæmdastjórar og stjórnarmenn, skulu sanna á sér deili skv. a-lið,

Um b. lið segir í greinargerð: „Fyrstu tveir stafliðir 1. mgr. samsvara 1. mgr. 5. gr. gildandi laga. Þeir einstaklingar sem taldir eru upp í b-lið, þ.e. prókúruhafar og aðrir þeir sem hafa sérstaka heimild til að koma fram fyrir hönd viðskiptavinar gagnvart fjármálafyrirtæki, þar með taldir framkvæmdastjórar og stjórnarmenn, eru í þeirri stöðu að geta haft áhrif á starfsemi og rekstur viðkomandi aðila (e. relevant person) og því mikilvægt að allir sem þar eru taldir upp séu látnir sanna á sér deili. Í c-lið er nýmæli sem lýtur að skyldu þeirra sem koma fram fyrir hönd fjárvörslusjóða eða sambærilegs aðila til að veita tilkynningarskyldum aðilum upplýsingar um raunverulega eigendur, eins og þeir eru skilgreindir í 3. gr., auk þess að upplýsa um stöðu sína sem fjárvörsluaðili. Í d-lið, sem einnig er nýmæli, er gerð krafa um að þeir sem koma fram fyrir hönd annarra aðila sanni heimild sína til þess, t.d. með framvísun umboðs.“

Sambærilegt ákvæði fjórðu peningaþvættistilskipunarinnar nr. 2015/849 ESB, sem þþvl. byggja á, hljóðar svo:

When performing the measures referred to in points (a) and (b) of the first subparagraph, obliged entities shall also verify that any person purporting to act on behalf of the customer is so authorised and identify and verify the identity of that person.

Að mati SFF ganga íslensku lögin talsvert lengra en tilskipunin. Íslensku lögin og sérstaklega greinargerðin virðast gera ráð fyrir að **tilkynningarskyldir aðilar þurfi að afla skilríkja fjölmargra stjórnarmanna og stjórnenda sem hafa oft enga heimild til að koma fram fyrir hönd viðkomandi aðila gagnvart þeim.** Að mati SFF ber einungis að afla skilríkja þeirra sem koma fram fyrir hönd viðkomandi aðila í viðskiptasambandi við tilkynningarskylda aðila.

Samtök fjármálafyrirtækja fengu þær upplýsingar að eitt aðildarfélaga SFF hafi fengið þau svör frá FME á síðasta ári að mat SFF sem útskýrt er hér að ofan sé rétt. Samtökin hafa nýverið fengið þær upplýsingar að svar FME frá því á síðasta ári hafi nú breyst. FME telji nú að það geti ekki horft fram hjá nokkuð skýru orðalagi greinarinnar og þeim ummælum sem komi fram í greinargerð að því er varðar kröfur til þess að afla skilríkja allra framkvæmdastjóra og stjórnarmanna. Ákvæðið gangi lengra en tilskipunin en óljóst sé hvort það hafi verið ætlunin. Í ljósi þessa óska SFF eftir formlegri túlkun um þetta atriði frá FME sem hægt er að upplýsa öll aðildarfélög samtakanna um.“

Í samráðsferlinu nú var af hálfu fulltrúa SFF aftur bent á að 10. gr. þþvl. gengi lengra hér á landi en á hinum Norðurlöndunum sem væri mjög íþyngjandi fyrir þá starfsemi sem fellur undir löggjöfina. Bæði tefur þessi upplýsingaöflun ferlið, vekur undrun þeirra sem beðnir eru um skilríki og kallar á umfangsmeiri varðveislu gagna en ætti að vera. Í Danmörku hljóðar sambærileg regla svo:

“Part 3
Customer due diligence
Customer due diligence include the following:
1) The undertaking or person must obtain the customer's identity information.
a) If the customer is a natural person, the identity information must include name and CPR number or similar, should the person in question not have a CPR number. Should the applicant not have a CPR number or similar, the identity information must include date of birth.

b) ***If the customer is a legal entity, identity information must include name and CVR number or similar, should the legal entity not have a CVR number.****”*

Í þeim tilvikum þegar lögaðili er viðskiptavinur í viðvarandi viðskiptasambandi, er nóg að sýna fram á “CVR number.” Í Danmörku er CVR númer skilgreint með eftirfarandi hætti; *“CVR number is a number that all companies in Denmark must have in order to be identified”* sem er þá sambærilegt við kröfur í núgildandi íslensku lögunum, þar sem lögaðilar þurfa að sýna fram á upplýsingar úr fyrirtækjaskrá ríkisskattstjóra eða sambærilegri opinberri skrá með heiti, heimilisfangi og kennitölu eða sambærilegum upplýsingum. Ekki er óskað eftir skilríkjum stjórnarmanna, en raunverulegir eigendur og umboðshafar skulu sanna á sér deili sbr. 3 gr. dönsku laganna; *The undertaking or person must obtain the identity information of the beneficial owner(s) og þessu tengt er kveðið á um í Subsection (2). Should a person claim to act on behalf of a customer or should there be doubts as to whether a person is acting on his/her own behalf,* ***undertakings and persons must also identify the person and his/her identity must be verified using a reliable and independent source.”***

Fulltrúar SFF bentu ráðuneytinu einnig á hvernig reglur eru í Noregi, en þær eru svohljóðandi:

"Section 13. Customer due diligence measures when the customer is not a natural person (1) When the customer is a legal entity, the following information shall be obtained concerning the customer: a) name of the undertaking; b) form of organisation; c) organisation number; d) address; e) the names of the general manager and directors, or persons holding an equivalent position. Information on natural persons who act on behalf of a legal entity, including persons with a right of disposal over an account or a deposit, shall be obtained in accordance with Section 12, paragraph 1. Adequate measures shall be applied to understand the ownership and control structure of the customer. The measures shall be documented. Corresponding information shall be obtained and adequate measures shall be applied to the extent relevant when the customer is a foundation, a legal arrangement or another association. (2) Information as referred to in paragraph 1, letters a) to e), shall be verified by accessing of, or a transcript from, a public register or by a certificate of registration, which is no more than three months old. Information on natural persons who act on behalf of a legal entity shall be verified in accordance with Section 12, paragraph 2. The right to act on behalf of the legal entity shall also be verified in accordance with Section 12, paragraph 2."

Í tilviki lögaðila í Noregi, skal krefjast ofangreindra upplýsinga og þurfa einnig umboðshafar að sanna á sér deili skv. section 12 í lögunum, sem kveður á um; ***with a valid proof of identity.*** Einnig þurfa raunverulegir eigendur að sanna á sér deili. Það er hins vegar ekki tilgreint sérstaklega að stjórnarmenn þurfi að sanna á sér deili.

Það vekur furðu samtakanna að frumvarpið innihaldi ekki breytingartillögu á 10. gr. þpvl. þannig að **dregið sé úr séríslenskum íþyngjandi kröfum. SFF hafa fengið það staðfest frá systursamtökum sínum á hinum Norðurlöndunum að lengra sé gengið hér en á hinum Norðurlöndunum.**

<u>Samtökin vilja því leggja til að í stað þeirrar breytingar sem frumvarpið gerir ráð fyrir að gerð verði á 10. gr. laga nr. 140/2018 verði gerð eftirfarandi breyting:</u>

„1. mgr, 10. gr. laganna:

a. Í stað „gagnvart fjármálafyrirtæki" kemur: gagnvart tilkynningarskyldum aðila.
b. „þ.m.t. framkvæmdastjórar og stjórnarmenn" fellur brott.
c. Framan við 2. ml. 2. mgr. 10. gr. bætist texti þannig að hann hljóða svo: „Hafi upplýsingar um raunverulegan eiganda ekki verið sannreyndar með upplýsingum úr opinberri skrá skal tilkynningarskyldur aðili meta með sjálfstæðum hætti hvort upplýsingar um hinn raunverulega eiganda séu réttar og fullnægjandi og að hann skilji eignarhald, starfsemi og stjórnskipulag þeirra viðskiptavina sem eru lögaðilar, fjárvörslusjóðir eða aðrir sambærilegir aðilar.
d. Á eftir 2. mgr. 10. gr. laganna kemur ný málsgrein, þar sem fjórði málsliður 2. mgr. er færður í þessa nýju málsgrein og bætist við hana orðalag og verður málsgreinin svohljóðandi; 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 tilkynningarskyldur aðili grípa til réttmætra ráðstafana til að afla fullnægjandi upplýsinga um einstaklinga sem í raun stjórna starfsemi viðskiptamanns. Í

slíkum tilvikum skal varðveita gögn sem sýna fram á þær ráðstafanir sem gerðar eru til að auðkenna einstaklinga sem í raun stjórna starfsemi viðskiptamanns og þau vandkvæði sem upp kunna að koma við slíka auðkenningu.

Um greinina:
Með greininni er lagt til að orðalagi verði breytt til samræmis við orðalag í fjórðu peningaþvættistilskipuninni með þeim hætti að orðalagið „gagnvart fjármálafyrirtæki“ verði breytt í „gagnvart eftirlitsskyldum aðila“ þar sem núgildandi orðalag gefur til kynna að þessi skylda eigi aðeins við um fjármálafyrirtæki, en er ætlað að ná til allra tilkynningarskyldra aðila.

Einnig er með greininni lagt til að fella á brott núgildandi orðalag 1 mgr. 10. gr.: „þ.m.t. framkvæmdastjórar og stjórnarmenn“ með vísan til 1. mgr. 13 gr. fjórðu peningaþvættistilskipunarinnar, þar sem fram kemur að allir þeir sem hafa sérstaka heimild til að koma fram fyrir hönd viðskiptavinar, skulu sanna á sér deili. Með orðalagi tilskipunarinnar er vísað til þess að þeir aðilar sem hafa sérstaka heimild til að koma fram fyrir hönd viðskiptavinar gagnvart eftirlitsskyldum aðila og geta eftir atvikum skuldbundið hann gagnvart eftirlitsskyldum aðila, skuli sanna á sér deili.

Lagt er til að orðalagi 2. ml. 2. mgr. verði breytt svo það sé skýrt að tilkynningarskyldir aðilar megi reiða sig á upplýsingar um raunverulegan eiganda sem skráðar eru í fyrirtækjaskrá ef ekkert bendir til þess að hætta sé á að þær upplýsingar séu rangar.

Með greininni er einnig lagt til að niðurlag 2. mgr. 10 gr., sem fjallar um ef ekki er hægt að finna raunverulegan eiganda vegna svo dreifðs eignarhalds, færist í nýja málsgrein og við hana bætist málsliður þar sem lögð verði sú skylda á tilkynningarskylda aðila að geyma gögn sem sýna fram á þær ráðstafanir sem gerðar eru til að auðkenna einstaklinga sem í raun stjórna starfsemi viðskiptamanns og þau vandkvæði sem upp kunna að koma við slíka auðkenningu. Með greininni er tekin upp regla skv. b. lið 8. tl. 1. gr. tilskipunar ESB 2018/843 sem gerir breytingar á 13. gr. tilskipunar ESB nr. 2015/849.“

Að mati samtakanna er óásættanlegt að bíða frekar með lagfæringu á 10. gr. þar sem framkvæmd hennar hefur valdið miklum vandkvæðum.

Að mati samtakanna gengur 5. gr. frumvarpsins einnig lengra en tilefni er til miðað við efni tilskipunarinnar.

Í 5. gr. frumvarpsins segir:
Við 2. mgr. 10. gr. laganna bætist nýr málsliður, svohljóðandi: Halda skal skrá yfir þær ráðstafanir sem gerðar eru til að auðkenna einstaklinga sem í raun stjórna starfsemi viðskiptamanns og þau vandkvæði sem upp kunna að koma við slíka auðkenningu.“

Í athugasemdum við ákvæðið er tekið fram að hér sé um að ræða innleiðingu á b. lið 8. tl. 1. gr. tilskipunar ESB 2018/843 en þar segir:

Where the beneficial owner identified is the senior managing official as referred to in Article 3(6)(a) (ii), obliged entities shall take the necessary reasonable measures to verify the identity of the natural person who holds the position of senior managing official and shall keep records of the actions taken as well as any difficulties encountered during the verification process.

Frumtexti tilskipunarinnar virðist kalla á að tilkynningarskyldir aðilar varðveiti **gögn** sem staðfesti þessi atriði en það þurfi ekki að halda sérstaka skrá (e. register). Að mati samtakanna er ákvæðið óljóst og erfitt að sjá hver munurinn er á að grípa til réttmætra ráðstafana til að afla fullnægjandi upplýsinga um þá einstaklinga sem í raun stjórna starfsemi viðskiptamanns, sbr. 2. mgr. 10. gr. og halda skrá yfir þær ráðstafanir sem gerðar eru til að auðkenna einstaklinga sem í raun stjórna starfsemi viðskiptamanns?

2. Um 1. gr. frumvarpsins

Í 1. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að bifreiðaumboð og bifreiðasalar verði felldir undir gildissvið laganna. Í sérstökum athugasemdum við 1. gr. frumvarpsdraganna segir: „Sala notaðra ökutækja er háð leyfi sýslumanns skv. lögum um verslunaratvinnu nr. 28/1998“. Þannig vill hins vegar til að í 5. gr. frumvarps til laga um breytingu á ýmsum lögum varðandi leyfisveitingar (einföldun regluverks) (þskj. nr. 376 í 332. máli á líðandi löggjafarþingi) var efnislega lagt til að skylda til að afla leyfis til sölu notaðra bifreiða verði felld brott. Alþingi veitti frumvarpinu lagagildi hinn 5. mars sl. Hugtakið bifreiðaumboð er heldur ekki að finna í íslensku lagasafni.

Í ljósi framangreinds er ekki fyrirséð hvort framangreind tillaga verði til þess að leysa úr þeirri óvissu sem ætlunin virðist að bregðast við. Af þeim sökum telja samtökin ekki tilefni til þess að breytingarnar verði gerðar. Ekki verður t.d. séð að óbreytt tillaga leysi úr óvissu sem kann að skapast í blandaðri starfsemi þar sem sala á bifreiðum er einvörðungu þáttur af starfseminni eða þáttur í annarri starfsemi, t.d. í starfsemi bílaleiga.

Í 3. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna er lagt til að „fríhafnir sem eiga í viðskiptum með eða geyma listmuni“ verði felldar undir gildissvið laganna að tilteknum skilyrðum uppfylltum. Hugtakið fríhöfn er ekki notað í íslenskum lögum heldur hugtökin geymslusvæði fyrir ótollafgreiddar vörur, afgreiðslugeymslur farmflytjenda og viðurkenndra tollmiðlara, tollvörugeymslur, tollfrjálsrar forðageymslur, tollfrjálsar verslanir og birgðageymslur þeirra, frísvæði og umflutningsgeymslur, sbr. 69. gr. tollalaga, nr. 88/2005.

Í ljósi framangreinds er auðsætt að laga verði hugtakanotkun 3. mgr. 1. gr. frumvarpsdraganna að hugtakanotkun í tollalögum.

3. Um 3. gr. frumvarpsins

Með 3. gr. frumvarpsins stendur til að fella út 3. mgr. 5. gr. laganna þar sem segir: „Eftirlitsaðilar geta veitt undanþágu frá skyldu til að framkvæma áhættumat sé sýnt fram á að tiltekin starfsemi eða viðskipti séu þess eðlis að áhættuþættir eru skýrir og þekktir og viðeigandi ráðstafanir til að draga úr þekktri áhættu eru til staðar.“

Um 3. mgr. 5. gr. segir í skýringum um ákvæðið: „Við tilteknar aðstæður, sbr. 3. mgr., geta eftirlitsaðilar veitt tilkynningarskyldum aðilum undanþágu frá gerð áhættumats. Ákvæðið er undanþága frá meginreglu um gerð áhættumats og ber að túlka sem slíka. **Slík undanþága dregur úr hættu á því að gerðar séu of íþyngjandi kröfur til tilkynningarskyldra aðila með einfalda starfsemi**. Það er á ábyrgð þess tilkynningarskylda aðila, sem óskar eftir undanþágu samkvæmt þessu ákvæði, að sýna fram á að skilyrði hennar séu uppfyllt.“

Samtökin leggjast gegn því að undanþáguheimildin sé felld út enda ljóst að hún geti átt við fjölmarga tilkynningarskylda aðila á Íslandi. Rökin fyrir því að fella hana út eru sögð vera óljós viðmið varðandi það hvað þurfi til þess að tilkynningarskyldir aðilar fái slíka undanþágu. Afar mikilvægt er að halda undanþáguákvæðinu inni til draga úr hættu á að gerðar séu of íþyngjandi kröfur til tilkynningarskyldra aðila. Í stað þess að afnema undanþáguákvæðið leggja SFF til að bætt verði við ákvæðið heimild til ráðherra um að setja í reglugerð viðmið um hvað þurfi til þess að slík undanþága geti verið veitt.

4. Um 8. gr. frumvarpsins

Greinin gerir ráð fyrir að nýjum kafla sé bætt við lögin sem fjallar um að sérstök skrá um bankareikninga og geymsluhólf verði sett á laggirnar. Leiðrétta þarf villu yfir númer kaflans með rómverskum stöfum en þarna á að standa IX kafla. a. en ekki XI. kafla. a.

Í 3. tl. 3. mgr. 8. gr. frumvarpsins kemur eftirfarandi fram:
3. Nafn og kennitala raunverulegs eiganda reiknings, ef við á.
Í samræmi við umfjöllun um 3. mgr. 8. gr. í greinargerð frumvarpsins þar sem stendur:
[….]upplýsingar um nafn og kennitölu eiganda, umboðsmann hans og raunverulegs eiganda ***eiganda*** *innlánsreikninga og [….]* og orðalag fimmtu peningaþvættistilskipunarinnar telja samtökin að þarna vanti orðið eiganda og setningin í 3. tl. 3. mgr. 8. gr. frumvarpsins skuli vera:
3. Nafn og kennitala raunverulegs eiganda ***eiganda*** *reiknings, ef við á.*

Samtökin vilja vegna þessarar nýju skráar leggja áherslu á að smíði hennar og kerfislegar lausnir vegna hennar verði ekki of kostnaðarsamar fyrir banka og sparisjóði og óska einnig eftir víðtæku samráði í tengslum við setningu reglugerðar sem mun innihalda nánari reglur um skrána og uppsetningu þeirrar lausnar sem verður fyrir valinu.

Í 55. gr. laganna er kveðið á um þagnarskyldu þeirra aðila sem taka á móti upplýsingum skv. 39.–43. gr. laganna. Gera þarf ráðstafanir til að tryggja að rík þagnarskylda hvílir á þeim aðilum sem hafa aðgang að skrá um bankareikninga sbr. 8. gr. frumvarpsdraganna (og á að verða að 37. gr. a laganna).

Virðingarfyllst,

F.h. Samtaka fjármálafyrirtækja,

Margrét A. Jónsdóttir, lögfræðingur

f.h. SVÞ – Samtaka verslunar og þjónustu

Benedikt S. Benediktsson, lögfræðingur

f.h. Samtaka atvinnulífsins

Heiðrún Björk Gísladóttir, lögmaður