

Ný heildarlög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka



Helga Rut Eysteinsdóttir, lögfræðingur á sviði lagalegs eftirlits og vettvangsathugana

Þann 1. janúar 2019 tóku gildi ný heildarlög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, lög nr. 140/2018. Lögin tóku við af eldri lögum um sama efni, nr. 64/2006. Nýju lögin byggja á grunni eldri laga en innleiða jafnframt fjórðu peningaþvættistilskipun¹ Evrópusambandsins og hluta þeirrar fimmtu.² Lögunum er einnig ætlað að bregðast við þeim veikleikum á löggjöfnni sem alþjóðlegi framkvæmdahópurinn, Financial Action Task Force (FATF) greindi í úttekt sinni árið 2018.

Segja má að rauði þráðurinn í nýju heildarlögunum sé hugtakið áhætta. Hugtakið í ýmsum orðmyndum kemur fyrir alls 87 sinnum í hinum nýju lögum, samanborið við sjö sinnum í lögum nr. 64/2006. Fjórða peningaþvættistilskipunin kveður á um að allar aðgerðir þeirra sem koma að málaflokknum, hvort sem er stjórnvalda, eftirlitsaðila eða tilkynningarskyldra aðila séu áhættumiðaðar og byggja á áhættumati sem þessir aðilar hafa útbúið. Megin tilgangurinn er að tryggja að viðkomandi aðilar þekki helstu áhættuþætti í starfsemi sinni og beini athygli sinni að þeim þáttum þar sem áhættan hefur verið metin mest og geri viðeigandi ráðstafanir af því tilefni.

Í eftirfarandi grein verður stiklað á stóru varðandi helstu efnisákvæði laganna og hvaða breytingar þau munu hafa í för með sér fyrir tilkynningarskylda aðila.

Áhættumat Íslands

Eins og áður sagði ber Íslandi skv. lögunum að gera áhættumat sem inniheldur greiningu og mat á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og leiðir til að draga úr greindri áhættu, sbr. 4. gr. laganna. Meðal þess sem áhættumatinu er ætlað að ná fram er að það verði notað til að gera nauðsynlegar úrbætur í málaflokknum til að mæta þeirri áhættu sem hefur verið greind, til þess að úthluta og forgangsraða fjármunum, búnaði og mannauði og ekki síst að vera eftirlitsaðilum og tilkynningarskyldum aðilum til aðstoðar við gerð sinna eigin áhættumata. Lögin kveða á um að fyrsta áhættumat Íslands skuli liggja fyrir 1. apríl næstkomandi.

Áhættumat tilkynningarskyldra aðila

Ein af þeim meginbreytingum sem lögin fela í sér fyrir

tilkynningarskylda aðila er krafa um gerð áhættumats á rekstri þeirra og viðskiptum, sbr. 5. gr. laga nr. 140/2018. Skal matið taka mið af áhættuþáttum sem tengjast viðskiptamönnum, viðskiptalöndum eða svæðum, vörum, þjónustu, viðskiptum, tækni og dreifileiðum. Áhættumatinu er ætlað að leiða í ljós hvar lítil hættu er á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka í starfsemi hins tilkynningarskylda aðila og hvar er mikil hættu. Matið er leiðarvísir tilkynningarskyldra aðila um hvar beri að gæta sérstakrar varkárni m.a. með því að framkvæma aukna áreiðanleikakönnun auk þess sem það á að tilgreina leiðir til að milda og draga úr líkum á því að starfsemi viðkomandi sé misnotuð. Að sama skapi kann tilkynningarskyldum aðila að vera heimilt að gera vægari kröfur þar sem um litla hættu er að ræða t.d. með því að framkvæma einfaldaða áreiðanleikakönnun, sbr. ákvæði laganna, reglugerða og viðmiðunarreglna evrópsku eftirlitsstofnananna á fjármálamarkaði, EBA, ESMA og EIOPA.³ Það má því segja að gerð áhættumats sé undirstaða allra aðgerða tilkynningarskyldra aðila til varnar peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Tilkynningarskyldir aðilar hafa til 1. júní 2019 til þess að framkvæma áhættumat skv. lögunum. Fjármálaeftirlitið leggur ríka áherslu á að tilkynningarskyldir aðilar hefji undirbúning að áhættumatinu hið fyrsta, hafi þeir ekki þegar gripið til ráðstafana vegna þess.

Áreiðanleikakönnun á upplýsingum um viðskiptavini

Ekki hafa verið gerðar miklar efnisbreytingar á ákvæðum er varða könnun á áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamenn utan þess að áreiðanleikakönnun skal nú byggja á áhættumati. Rétt er þó að nefna tvö atriði sérstaklega. Ólíkt eldri lögum er nú gerð skýrari krafa um að fjárvörslusjóðir eða sambærilegir aðilar (e. trusts) skuli sanna á sér deili líkt og um lögaðila sé að ræða. Þá eru kröfur um að sannreyna upplýsingar um viðskiptamann og raunverulegan eiganda orðnar skýrari, t.d. að gera eigi það með upplýsingum úr opinberri skrá.

Breytingar á löggjöfnni að því er varðar einfaldaða og aukna áreiðanleikakönnun eru talsverðar og helst það í hendur við kjarna laganna um að allir sem eiga hlut að máli

¹ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=OJ:L_2015_141_R_0003

² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018L0843&from=EN>

³ https://esas-joint-committee.europa.eu/Publications/Guidelines/Guidelines%20on%20Risk%20Factors_EN_04-01-2018.pdf

byggi athuganir sínar og eftirlit á áhættumati. Ólíkt fyrri lögum er ekki kveðið á um tiltekin tilvik eða aðila þar sem heimilt er að beita einfaldaðri áreiðanleikakönnun. Til að heimilt sé að framkvæma einfaldaða áreiðanleikakönnun þarf áhættumat að sýna fram á að lítil hættu sé á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Hafi það verið staðfest felst einfölduð áreiðanleikakönnun t.d. í því að heimilt er að gera vægari kröfur til þess að sannreyna upplýsingar sem er aflað eða fresta ýmsum þáttum áreiðanleikakönnunar. Það breytir þó ekki þeirri staðreynd að 10. gr. laganna kveður á um lágmarkskröfur sem þarf að uppfylla í öllum tilvikum. Nánar er fjallað um þetta í viðmiðunarreglum evrópsku eftirlitsstofnananna á fjármálamarkaði um áhættuþætti sem tilkynningarskyldum aðilum ber að fara eftir í starfsemi sinni.

Hvað varðar aukna áreiðanleikakönnun eru kröfur þar að lútandi talsvert breyttar frá fyrri lögum. Þeim tilvikum þar sem framkvæma ber aukna áreiðanleikakönnun hefur verið fjölgað auk þess sem framkvæma ber aukna áreiðanleikakönnun þar sem áhættumat hefur sýnt fram á mikla hættu á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í því sambandi má sem dæmi nefna að í lögnum er nú að finna kröfur um hvernig meðhöndla eigi viðskipti eða samningssambönd við einstaklinga, lögaðila, fjárvörslusjóði eða aðra sambærilega aðila sem eru búsettir eða með staðfestu í áhættusömu og ósamvinnuþýðu ríki, sbr. nánar 13. og 14. gr. laganna.

Einstaklingar í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla

Ný skilgreining á einstaklingum í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla er ein af þeim breytingum sem mun koma til með að hafa hvað mest áhrif, bæði á tilkynningarskylda aðila og viðskiptamenn þeirra. Nú tekur skilgreiningin jafnt til innlendra sem erlendra aðila í þessari stöðu, ólíkt því sem var í eldri lögum, sem eingöngu náði til erlendra aðila. Til þessa hóps teljast m.a. ráðherrar, staðgenglar þeirra, þingmenn, einstaklingar í framkvæmdastjórn stjórnmalaflokka, dómara, sendiherrar, stjórnendur fyrirtækja í eigu ríkisins og stjórnendur alþjóðasamtaka og alþjóðastofnana. Sömu kröfur gilda um nánustu fjölskyldu þessara aðila og nána samstarfsmenn. Samkvæmt 17. gr. laganna er gerð krafa um að tilkynningarskyldir aðilar skuli hafa viðeigandi kerfi, ferla og aðferðir til að meta hvort innlendar eða erlendar viðskiptamaður eða raunverulegur eigandi sé í slíkum áhættuhópi. Tilheyrir viðskiptamaður eða raunverulegur

eigandi þessum hópi ber tilkynningarskyldum aðila að framkvæma aukna áreiðanleikakönnun.

Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu

Sú eining sem áður hét peningþvættisskrifstofa heitir nú skrifstofa fjármálagreininga lögreglu. Ásamt þessari breytingu eru nú skýrari og ítarlegri ákvæði varðandi starfsemi og heimildir skrifstofunnar ásamt kröfum til tilkynningarskyldra aðila hvað varðar tilkynningar um grun um peningþvætti og upplýsingar þeim tengdum.

Innri starfshættir

Þá nýbreytni er að finna í lögnum að tilkynningarskyldir aðilar sem eru hluti af samstæðu skulu á samstæðugrunni setja sér stefnu og ferla, þar á meðal um vernd persónu-upplýsinga og upplýsingamiðlun innan samstæðunnar, varðandi málefni sem heyra undir lögin. Þetta mun að öllum líkindum hafa töluverð áhrif á tilkynningarskylda aðila, sér í lagi banka og dótturfélög þeirra sem í mörgum tilvikum eru einnig tilkynningarskyldir aðilar.

Þjónustuveitendur sýndarfjár og stafrænna veskja

Þrátt fyrir að ekki sé um að ræða nýmæli samkvæmt lögnum, er rétt að vekja athygli á því að frá 30. júlí 2018 hafa þjónustuveitendur viðskipta milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja verið skráningarskyldir aðilar samkvæmt lögnum. Þeim ber að skrá sig hjá Fjármálaeftirlitinu og hljóti þeir skráningu skulu þeir fylgja ákvæðum laganna eftir því sem við á.

Breyttar kröfur til gjaldeyrisskiptastöðva

Á lögnum hafa verið gerðar breytingar að því er varðar hvers konar gjaldeyrisskipti falla undir skráningarskyldu samkvæmt lögnum. Gjalddeyrisskiptastöðvar eru tilkynningarskyldir aðilar að undanskildum þeim aðilum sem öll skilyrði i-liðar 2. gr. laganna eiga við um.

Viðurlagaheimildir vegna brota á lögnum

Ein veigamesta breytingin með hinum nýju lögum eru heimildir eftirlitsaðila til þess að beita viðurlögum vegna brota á lögnum. Að auki eru nú ákvæði um þvingunarúrræði í lögnum sem áður var aðeins að finna í lögum nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Samkvæmt 46. gr. laganna er eftirlitsaðilum heimilt að leggja stjórnvaldssektir á hvern þann sem brýtur gegn tilteknum ákvæðum laganna, reglugerða og reglum sem

settar eru á grundvelli þeirra. Um er að ræða gríðarlega breytingu frá eldri lögum þar sem brot á lögnum vörðuð sektum sem dómari ákvað. Líkt og í öðrum sérlögum þar sem Fjármálaeftirlitinu hefur verið falið eftirlit er kveðið á um til hvaða atvika skuli líta þegar ákvörðun er tekin um stjórnvaldssekt. Í því sambandi þurfa eftirlitsaðilar m.a. að líta til þess hversu alvarlegt brotið er, fjárhagsstöðu hins brotlega, ávinnings af broti, samstarfsvilja hins brotlega, fyrri brota og hvort um ítrekað brot er að ræða. Stjórnvaldssektir sem lagðar eru á tilkynningarskylda aðila sem eru starfsleyfisskyldir geta numið frá 5 milljónum króna til 800 milljóna króna. Þá geta stjórnvaldssektir sem lagðar eru á starfsmenn tilkynningarskyldra aðila numið frá 500 þúsund krónum til 625 milljóna króna.

Auk framangreindra viðurlagaheimilda er eftirlitsaðilum einnig heimilt að víkja stjórn tilkynningarskylds aðila frá í heild eða að hluta sem og framkvæmdastjóra hafi verið brotið með alvarlegum, ítrekuðum eða kerfisbundnum hætti gegn ákvæðum laganna. Þá getur Fjármálaeftirlitið afturkallað starfsleyfi eða skráningu tilkynningarskylds aðila í heild eða að hluta brjóti hann vísvitandi, alvarlega, ítrekað eða kerfisbundið gegn ákvæðum laganna.

Samhæfing og samvinna

Meðal þeirra athugasemda sem gerðar voru í úttekt FATF á Íslandi á árinu 2018 var skortur á stefnumótun, samhæfingu og samvinnu innan stjórnkerfisins. Meðal annars til þess að bregðast við þeim athugasemdum fjalla lög nr. 140/2018 í ríkari mæli um skyldur aðila í þessum efnum. Ber þar helst að nefna að ráðherra skipar stýrihóp um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sem er ætlað að vinna að samhæfingu

aðgerða vegna málaflokksins. Aðild að stýrihópnum auk Fjármálaeftirlitsins eiga dómsmálaráðuneytið, fjármála- og efnahagsráðuneytið, atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið, utanríkisráðuneytið, Seðlabanki Íslands, lögreglan á höfuðborgarsvæðinu, ríkislögreglustjóri, héraðssaksóknari, skrifstofa fjármálagreininga lögreglu, skattrannsóknarstjóri, tollstjóri og ríkisskattstjóri.

Þá er í lögnum kveðið ítarlega á um samvinnu aðila í stjórnkerfinu, bæði innan lands og erlendis.

Að lokum

Óhætt er að segja að lög nr. 140/2018 hafi í för með sér talsverðar breytingar fyrir þá aðila sem koma að málaflöknum og hægt væri að fara mun fleiri orðum um þær breytingar en gert er hér. Fjármálaeftirlitið hvetur tilkynningarskylda aðila til þess að kynna sér lögina, kanna hvaða áhrif þau kunna að hafa á starfsemi viðkomandi og grípa til aðgerða við fyrsta tækifæri til að bregðast við þeim breytingum sem gera þarf á starfseminni. Að lokum minnir Fjármálaeftirlitið á að tilkynningarskyldum aðilum ber að fara eftir viðmiðunarreglum evrópsku eftirlitsstofnananna á fjármálamarkaði sem veita talsverðar leiðbeiningar um hvernig uppfylla á kröfur laganna.

Þá mega tilkynningarskyldir aðilar eiga von á því að dómsmálaráðherra gefi út á næstu mánuðum reglugerðir sem útfæra frekar einstök ákvæði laganna auk þess sem fyrirhugað er að gefa út fræðslufni og halda fræðslufundi í auknum mæli.