

Frumvarp til laga

um breytingar á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna (áhættumat o.fl.).

Frá dómsmálaráðherra.

I. KAFLI

Breyting á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018.

1. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- Í stað orðanna „laga um kauphallir“ í 1. tölul. a-liðar 13. tölul. kemur: laga um markaði fyrir fjármálagerninga.
- Eftirfarandi skilgreining bætist við greinina: *Fjármögnun geryðingarvopna*: Öflun fjár, hvort sem er beint eða óbeint, í þeim tilgangi eða með vitneskju um að nota eigi það í heild eða að hluta til þróunar, framleiðslu, öflunar, söfnunar, notkunar, útvegunar, eignarhalds, flutnings, miðlunar, viðskipta með eða vörslu á geryðingarvopnum í andstöðu við alþjóðlegar þvingunaraðgerðir, sbr. lög um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna.

2. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 4. gr. laganna:

1. mgr. orðast svo:
Ríkislögreglustjóri skal annast áhættumat stjórnvalda á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Skýrsla um áhættumat, þar sem gerð er grein fyrir niðurstöðum greiningar og mats á áhættu, ásamt leiðum til að draga úr greindri áhættu, skal gefin út á fjögurra ára fresti eða oftar ef tilefni er til. Í því skyni að draga úr greindri áhættu skal ríkislögreglustjóri taka afstöðu til uppfærslu áhættumats eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti. Á sama hátt skal ríkislögreglustjóri annast áhættumat á fjármögnun geryðingarvopna, þ.m.t. um mat á áhættu, ásamt leiðum til að draga úr greindri áhættu, möguleg brot, aðgerðarleysi eða sniðgöngu við skuldbindingar um alþjóðlegar þvingunaraðgerðir samkvæmt lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna.
- Eftirfarandi breytingar verða á 3. mgr.:
 - Í stað orðanna „við gerð áhættumatsins“ í 1. másl. kemur: Við gerð áhættumats skv. 1. mgr.
 - Við bætist nýr málslíður, svohljóðandi: Stjórnvöldum er skylt að veita ríkislögreglustjóra upplýsingar sem hann telur nauðsynlegar við gerð áhættumats skv. 1. mgr.

- c. Í stað orðanna: „peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka“ í a-, b- og d-lið 4. mgr. kemur: peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka samkvæmt lögum þessum og fjármögnun geryðingarvopna samkvæmt lögum nr. 68/2023.
- d. Í stað orðsins „áhættumatinu“ í 5. mgr. kemur: áhættumati skv. 1. mgr.
- e. Fyrirsögn greinarinnar orðast svo: *Áhættumat stjórnvalda*.

3. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 5. gr. laganna:

- a. Í stað orðanna „peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka“ í 1. málsl. 2. mgr. kemur: peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka samkvæmt lögum þessum og fjármögnun geryðingarvopna samkvæmt lögum nr. 68/2023.
- b. Í stað orðanna „áhættumat skv. 4. gr. til hliðsjónar“ í 3. mgr. kemur: til hliðsjónar niðurstöður áhættumats skv. 4. gr.
- c. Í stað 1. málsl. 6. mgr. koma tveir nýir málsliðir, svohljóðandi: Áhættumat skv. 1. mgr. skal uppfært eftir því sem tilefni er til, svo sem við uppfærslu áhættumats skv. 4. gr. eða ef fyrir liggja upplýsingar um breytingar á þekktri áhættu og áhættuþáttum. Tilkynningar-skyldir aðilar skulu taka skriflega og rökstudda afstöðu til þess hvort tilefni sé til uppfærslu áhættumats skv. 1. mgr., eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti.
- d. Á eftir orðunum „peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka“ í 1. málsl. 12. mgr. kemur: auk áhættu vegna fjármögnunar geryðingarvopna samkvæmt lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna.

4. gr.

5. gr. a laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

Stefna, stýringar og verkferlar.

Ráðstafanir tilkynningarskyldra aðila samkvæmt þessu ákvæði skulu vera í samræmi við stærð, eðli, umfang og margbreytileika í starfsemi þeirra.

Tilkynningarskyldir aðilar skulu hafa skjalfesta stefnu, stýringar og verkferla til að draga úr og stýra áhættu sem stafar af peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka auk áhættu er tengist fjármögnun 2018/843 geryðingarvopna, sbr. ákvæði laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna. Stefna, stýringar og verkferlar um þessa þætti skulu byggja á áhættumati stjórnvalda og eigin áhættumati tilkynningarskyldra aðila.

Stefna, stýringar og verkferlar skv. 2. mgr. skulu að lágmarki fela í sér:

- a. umfjöllun um þróun og uppfærslu stefnu, stýringa og verkferla, þ.m.t. aðferðir við áhættustýringu, áreiðanleikakönnun, tilkynningar um grunsamleg viðskipti, varðveislu gagna, innra eftirlit, tilnefningu ábyrgðarmanns og eftir atvikum regluvarðar, könnun á hæfi starfsmanna, og
- b. kröfu um að sjálfstæð endurskoðunardeild eða sjálfstæður úttektaraðili framkvæmi úttekt á og prófi þá þætti sem um getur í a-lið, þegar við á með hliðsjón af stærð og eðli starfsemi tilkynningarskylds aðila.

Stefna tilkynningarskylds aðila skal samþykkt af stjórn og stýringar og verkferlar skulu samþykkt af yfirstjórn. Yfirstjórn skal hafa eftirlit með framkvæmd stefnu, stýringa og verkferla og gefa fyrirmæli um auknar ráðstafanir þar sem við á.

5. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 21. gr. laganna:

a. Inngangsmálsliður 1. mgr. orðast svo:

Ábyrgðarmaður eða eftir atvikum regluvörður skv. 34. gr. laganna skal tímanlega.

b. 3. mgr. orðast svo:

Tryggt skal að tilkynningar skv. 1. mgr. séu sendar á skrifstofu fjármálagreininga lögreglu þess ríkis þar sem tilkynningarskyldur aðili er með staðfestu.

6. gr.

Í stað orðanna „kauphöllum samkvæmt lögum um kauphallir“ í 2. mgr. 23. gr. laganna kemur: rekstraraðila markaðar samkvæmt lögum um markaði fyrir fjármálagerninga.

7. gr.

34. gr. laganna orðast svo, ásamt fyrirsögn:

*Umgjörð aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka
í starfsemi tilkynningarskyldra aðila.*

Tilkynningarskyldir aðilar bera ábyrgð á því að framfylgt sé ákvæðum laga þessara, laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frýstingu fjármuna, svo og reglugerða og reglna sem þeim tengjast og skulu haga umgjörð aðgerða sinna í samræmi við ákvæði þetta.

Tilkynningarskyldir aðilar skulu hafa sérstakan ábyrgðarmann, tilnefndan úr hópi stjórnenda. Ábyrgðarmaður skal annast innleiðingu stefnu, stýringa og verkferla í starfsemi tilkynningarskylda aðilans og afla upplýsinga um veikleika í þeim aðgerðum sem stjórn skal upplýst reglubundið um.

Með hliðsjón af eðli og umfangi starfseminnar, skulu tilkynningarskyldir aðilar jafnframt hafa regluvörð, tilnefndan af stjórn, sem skal sinna verkefnum tengdum aðgerðum gegn peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og fjármögnun gereyðingarvopna.

Tilkynningarskyldir aðilar skulu sjá til þess að þeir sem gegna hlutverkum ábyrgðarmanns og regluvarðar njóti sjálfstæðis í störfum sínum og geti viðhaft hvers konar ráðstafanir sem nauðsynlegar eru til að tryggja skilvirka fylgni við stefnu, stýringar og verkferla auk úrræða, þ.m.t. starfsmenn og tæknilegan búnað, í samræmi við stærð, eðli og áhættu í starfsemi tilkynningarskylda aðilans. Þá skulu þeir hafa skilyrðislausan aðgang að áreiðanleikakönnun viðskiptamanna, upplýsingum um viðskipti eða beiðnum um viðskipti ásamt öllum þeim gögnum sem geta skipt máli vegna tilkynninga.

Skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og viðeigandi eftirlitsaðilum samkvæmt lögum þessum skal tilkynnt um tilnefningu ábyrgðarmanns og regluvarðar skv. 2. mgr.

8. gr.

Á undan orðunum „eftirlitsaðilar skv. 38. gr.“ í 1. másl. 1. mgr. 45. gr. kemur: „Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu og“

Í stað orðanna „og aðila skv. 3. mgr. 38. gr. veiti hann ekki umbeðnar upplýsingar“ í 1. másl. 1. mgr. 45. gr. kemur: aðila skv. 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 38. gr. veiti hann ekki umbeðnar upplýsingar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og eftirlitsaðila.

Á eftir orðunum „Dagsektir skulu ákveðnar af“ í 1. másl. 2. mgr. 45. gr. kemur: „skrifstofu fjármálagreininga lögreglu,“

Á eftir orðunum „Óinnheimtar dagsektir falla ekki niður þótt aðilar verði síðar við kröfum eftirlitsaðila nema“ í 1. másl. 3. mgr. 45. gr. kemur: „skrifstofa fjármálagreininga lögreglu,“

9. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 1. mgr. 46. gr. laganna:

- a. Við bætist nýr töluliður, 2. tölul., svohljóðandi: 5. gr. a um stefnu, stýringar og verkferla.
- b. 20. tölul. orðast svo: 2. mgr. 34. gr. um skyldu til tilnefningar ábyrgðarmanns og regluvarðar og um skyldur þeirra skv. 3. og 4. mgr. 34. gr.
- c. 23. tölul. orðast svo: 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 38. gr. með því að veita rangar eða villandi upplýsingar.
- d. 24. tölul. orðast svo: 3. mgr. 20. gr. og 4. mgr. 38. gr. með því að veita þriðja aðila upplýsingar um beiðni skv. 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 38. gr.

II. KAFLI

Breyting á lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna, nr. 68/2023.

10. gr.

Eftirfarandi breytingar verða á 3. gr. laganna:

- a. Við bætist nýr töluliður, 5. tölul., svohljóðandi: „*Fjármögnun geryðingarvopna*: Öflun fjár, hvort sem er beint eða óbeint, í þeim tilgangi eða með vitneskju um að nota eigi það í heild eða að hluta til þróunar, framleiðslu, öflunar, söfnunar, notkunar, útvegunar, eignarhalds, flutnings, miðlunar, viðskipta með eða vörslu á geryðingarvopnum í andstöðu við alþjóðlegar þvingunaraðgerðir, sbr. 2. gr. reglugerðar um alþjóðlegar öryggis- aðgerðir varðandi geryðingarvopn, nr. 123/2009.
- b. Í stað orðanna „*Útbreiðsla og fjármögnun geryðingarvopna*“ í 12. tölul. kemur: „*Útbreiðsla geryðingarvopna*“.

11. gr.

Við 13. gr. laganna bætist ný málsgrein, svohljóðandi:

Tilkynningarskyldir aðilar skulu bera kennsl á og meta hættu á fjármögnun geryðingarvopna í starfsemi sinni, samningssamböndum og einstökum viðskiptum í áhættumati sem taka skal mið af stærð, eðli, umfangi og margbreytileika í starfsemi tilkynningarskylda aðilans. Áhættumat skal vera skriflegt og innihalda heildstæða greiningu og m.a. taka mið af niðurstöðu áhættumats stjórnvalda á fjármögnun geryðingarvopna skv. 4. gr. laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018. Eftirlitsaðilar geta ákveðið að gera ekki kröfu um áhættumat með hliðsjón af eðli starfseminnar.

12. gr.

Lög þessi öðlast gildi 1. september 2024.

Þrátt fyrir ákvæði 1. mgr. skal 11. gr. koma til framkvæmda 1. janúar 2025.

Greinargerð.

1. Inngangur.

1.1. Almenn atriði

Frumvarp þetta er samið í dómsmálaráðuneytinu til breytinga á ákvæðum laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018 og að höfðu samráði við utanríkisráðuneytið vegna samhlíða breytinga á ákvæðum laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna, nr. 68/2023.

Þau meginatriði sem mælt er fyrir um í frumvarpinu varða breytingar á áhættumati að því er varðar fjármögnun gereyðingarvopna og fela í sér viðbætur við ákvæði laga nr. 140/2018, sem heyra undir dómismálaráðuneytið, en auk þess leiða þær til breytinga á lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna, nr. 68/2023, sem heyra undir utanríkisráðuneytið. Þá er mælt fyrir um breytingar á umgjörð varna gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka í starfsemi tilkynningarskyldra aðila og loks á úrræðum eftirlitsaðila til beitingar sekta. Loks er í frumvarpinu að finna breytingar á öðrum ákvæðum sem talin var þörf á að bæta úr og komið hafa í ljós við beitingu þeirra. Nánar er gerð grein fyrir þessum atriðum í 3. kafla, um meginefni frumvarpsins.

Árið 1991 undirgekkst Ísland alþjóðlegar skuldbindingar um varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka með aðild sinni að alþjóðlega fjármálaaðgerðahópnum FATF (e. Financial Action Task Force). Í því fólst skuldbinding um að samræma löggjöf og reglur hér á landi að tilmælum FATF, sem eru 40 talsins. Af hálfu FATF eru framkvæmdar úttektir á því hvernig aðildarríkjum hefur tekist til við að innleiða tilmælin og efla að öðru leyti varnir sínar þegar kemur að peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og fjármögnun og útbreiðslu gereyðingarvopna. Tilmæli FATF og starf hins alþjóðlega fjármálaaðgerðarhóps hafa verið leiðandi á heimsvísu og hafa tilskipanir Evrópusambandsins í málaflokknum, sem íslensk löggjöf byggir að meginstefnu á, verið í samræmi við tilmælin.

Fjórðu allsherjarúttekt FATF á Íslandi lauk í febrúar 2018 og leiddi í ljós ýmsa veikleika á íslenskrí löggjöf. Síðan þá hefur mikið vatn runnið til sjávar viðvíkjandi löggjöf á sviði aðgerða gegn peningabætti, fjármögnunar hryðjuverka og gereyðingarvopna. Hefur það m.a. leitt til setningar nýrra heildarlaga árið 2018 en með þeim eru innleiddar peningabættistilskipanir Evrópusambandsins (2015/849/EB og 2018/843/EB), þ.e. fjórða og fimmta. Er lögnum ætlað að koma í veg fyrir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka fyrir tilstilli tilkynningarskyldra aðila, sem þekkja eiga deili á viðskiptamönnum sínum og starfsemi þeirra og tilkynna yfirvöldum ef grunur eða vitneskja um slíka háttsemi vaknar. Í lögnum er að finna efnisreglur um aðgerðir tilkynningarskyldra aðila og stjórnvalda í baráttunni gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Um er að ræða grundvallarlöggjöf á þessu sviði sem hefur bein tengsl við aðra lagabálka sem jafnframt hafa undirgengist viðamiklar breytingar. Hafa þannig verið gerðar breytingar á löggjöf er varðar framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna sem nú er að finna í nýjum heildarlögum, nr. 68/2023. Með þeim lögum er m.a. leitast við að hindra fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu og fjármögnun gereyðingarvopna með því að mæla fyrir um frystingu fjármuna í samræmi við ákvarðanir um þvingunaraðgerðir sem ákveðnar eru af öryggisráði Sameinuðu þjóðanna, Evrópusambandsins og annarra alþjóðastofnana og ríkjahópa.

Sem fyrr segir byggist löggjöfin hér á landi mestmegnis á tilskipunum Evrópusambandsins vegna þeirra skuldbindinga sem leiða af EES-samningnum og á tilmælum FATF. Rót meginþorra þeirra breytinga sem mælt er fyrir í frumvarpi þessu er að sama skapi vegna þróunar á alþjóðavettvangi á undanförunum árum. Í því samhengi skal þess getið að framkvæmdastjórn Evrópusambandsins setti á árinu 2021 fram tillögur um nýtt og einfaldara regluverk sem ætlað er að leysa af hólmi framangreindar peningabættistilskipanir nr. 2015/849/EB og 2018/843/EB. Um er að ræða þrjár tillögur að reglugerðum og eina að nýrri tilskipun, þ.e. sjöttu peningabættistilskipunina. Tillögurnar hafa verið til almennrar lagasetningameðferðar á Evrópuþinginu og hefur samkomulag náðst um áframhaldandi meðferð. Má vænta þess að lagasetningarferlinu ljúki á þessu ári og að nýtt regluverk taki gildi fljótlega eftir það. Tillögurnar hafa samhliða verið til meðferðar á vettvangi sameiginlegu EES-nefndarinnar og

má gera ráð fyrir að þær verði teknar upp í EES-samninginn. Í ljósi þess sem að framan er rakið um tilurð laga nr. 140/2018, sem byggjast á hinu evrópska regluverki, voru tillögurnar hafðar til hliðsjónar við gerð frumvarpsins að nokkru leyti. Nánar tiltekið að því marki sem þær varða inntak og uppbyggingu ákvæða um áhættumat og umgjörð í starfsemi tilkynningarskyldra aðila í tengslum við hlutverk ábyrgðarmanns og regluvarðar. Skal þó áréttað að breytingar sem mælt er fyrir um í frumvarpinu taka mið af þeim alþjóðlegu skuldbindingum sem þegar eru í gildi, þ.e. breyttum tilmælum FATF um áhættumat, eins og gerð er grein fyrir í kafla 3.1, og tilmælum Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar frá árinu 2022 um tiltekin ákvæði fjórðu peningaþvættistilskipunarinnar, sem nánar er gerð grein fyrir í kafla 3.2.

2. Tilefni og nauðsyn lagasetningar.

Það er opinber stefna íslenskra stjórnvalda að íslensk löggjöf skuli á hverjum tíma miða að því að fullnægjandi varnir séu til staðar gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og að hún uppfylli þær alþjóðlegu kröfur sem gerðar eru til varna gegn slíkum brotum. Þá skuli tryggt að íslensk löggjöf sé jafnframt í samræmi við þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist hvað varðar þvingunaraðgerðir til að bregðast við fjármögnun og útbreiðslu geryðingarvopna. Eins og rakið er í 1. kafla hafa viðamiklar breytingar átt sér stað í löggjöf á þessu sviði á undanfönum árum. Baráttan gegn peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu og fjármögnun geryðingarvopna er allt að einu viðvarandi verkefni þar sem nýjar ógnir skjóta stöðugt upp kollinum. Þarf lagaumgjörð hér á landi að nýtast sem stjórnæki og leiða til skilvirkra úrræða í þeirri baráttu. Eins og frá er greint í 1. kafla er þróun á alþjóðavettvangi kveikjan að þeim breytingum sem ráðgerðar eru í frumvarpinu. Ef ekkert verður aðhafst nú má gera ráð fyrir að regluverk hér á landi verði ekki í takt við þá þróun sem orðið hefur og þær breytingar sem taldar eru nauðsynlegar.

Þá liggur fyrir að FATF mun hefja fimmtu úttekt sína á vörnum Íslands í málaflökknum á árinu 2025. Kemur þá til skoðunar hvernig tekist hefur til frá síðustu úttekt FATF við innleiðingu breyttra tilmæla í íslenska löggjöf og hversu skilvirkar varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka eru í reynd. Af þessum sökum er nauðsynlegt að ráðast í framangreindar lagabreytingar tímanlega og að stjórnvöld og tilkynningarskyldir aðilar hafi ráðrúm til að innleiða breytingar sem af þeim leiða.

3. Meginefni frumvarpsins.

Þær breytingar sem ráðgerðar eru í frumvarpinu lúta sem fyrr segir einkum að áhættumati er tengist fjármögnun geryðingarvopna, sem varðar bæði I. og II. kafla frumvarpsins, umgjörð aðgerða í starfsemi tilkynningarskyldra aðila og loks á úrræðum eftirlitsaðila til beitingar dagsekta og stjórnvaldssekta.

3.1. Mat á áhættu sem tengist peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka og fjármögnun geryðingarvopna.

Í október 2020 tóku gildi breytingar á tilmælum FATF nr. 1 og skýringargögnum sem fela í sér kröfu um að áhætta af fjármögnun geryðingarvopna sé metin af hálfu ríkja, fjármálastofnana og annarra tilkynningarskyldra aðila. Tilmæli FATF nr. 1 fela m.a. í sér að áhætta af peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka og geryðingarvopna sé greind og metin með tilliti til helstu ógna og veikleika. Þá sé leitað leiða til að draga úr áhættu. Áhættumat ríkja, sem þá tekur til yfirráðasvæðis viðkomandi ríkis, á að vera til grundvallar við mat á því hvort varnir séu fullnægjandi og hvar sérstakrar aðgæslu og úrbóta gerist þörf. Niðurstaða áhættumatsins

er því mikilvægur leiðarvísir fyrir stjórnvöld og ekki síður tilkynningarskylda aðila í aðgerðum í málaflokknum.

Það áhættumat sem hingað til hefur verið gert, varðandi hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, inniheldur m.a. fjölda matsþátta sem taka mið af margs konar verknaðaraðferðum peningabættisbrota. Áhættumat á fjármögnun geryðingarvopna felur í sér mat á hættu vegna mögulegra brotalamá í núverandi kerfi alþjóðlegra þvingunaraðgerða, þ.e. skorti á innleiðingum eða undanfærslum við alþjóðlegar þvingunaraðgerðir, ásamt tillögum um aðgerðir til að draga úr áhættu. Alþjóðlegum þvingunaraðgerðum af þessu tagi er m.a. ætlað að koma í veg fyrir að þeir aðilar er tengjast fjármögnun hryðjuverka og fjármögnun og útbreiðslu geryðingarvopna hafi aðgang að fjármálakerfinu til að safna fé, framkvæma greiðslur eða fá á annan hátt aðgang að fjármunum til starfseminnar. Hefur áhættumat verið talið nauðsynlegur undanfari skilvirkra viðbragða við framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða enda haldist skilningur stjórnvalda og tilkynningarskyldra aðila á áhættuþáttum í hendur við að tryggja skilvirk viðbrögð við fjármögnun og útbreiðslu geryðingarvopna.

Í hinum nýju tilmælum FATF er umfang áhættumats á fjármögnun geryðingarvopna afmarkað við ákvarðanir öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna er lúta að fjármögnun geryðingarvopna, sem ríkjum ber skylda til að innleiða samkvæmt tilmælum FATF nr. 7, og hefur verið gert með lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna, nr. 68/2023. Í frumvarpinu er lagt til að umfang áhættumats hér á landi taki til allra þvingunaraðgerða sem innleiddar eru með lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna, í ljósi þeirrar sértæku áhættu sem brotalamir geta almennt haft í för með sér. Er sambærileg leið farin í fyrirbyggjandi breytingartillögum á vettvangi Evrópusambandsins á áþekktum forsendum.

Með frumvarpinu eru lagðar til breytingar á ákvæðum í II. kafla laga nr. 140/2018 að því er varðar áhættumat og aðrar áhættumiðaðar aðgerðir stjórnvalda og III. kafla laga nr. 68/2023, að því er varðar áhættumat tilkynningarskyldra aðila í tengslum við fjármögnun geryðingarvopna. Mælt er fyrir um áhættumat stjórnvalda á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka ítarlega í 4. gr. laga nr. 140/2018, þ.m.t. um umfang þess og gildissvið, aðferðafræði, útfærslu og tíðni. Má telja rétt að mæla fyrir um sömu atriði er tengjast áhættumati stjórnvalda á fjármögnun geryðingarvopna í þeim lögum. Um framkvæmd hinna alþjóðlegra þvingunaraðgerða og skyldur tilkynningarskyldra aðila þar að lútandi er svo mælt fyrir í III. kafla fyrrnefndra laga nr. 68/2023. Samkvæmt 13. gr. laganna ber þeim að meta hvort viðskiptamenn og raunverulegir eigendur séu á listum yfir þvingunaraðgerðir, að frysta fjármuni og efnahagslegan auð og að tilkynna um frystingu fjármuna. Eins og áður segir er áhættumat talið nauðsynlegur undanfari skilvirkra viðbragða við framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og helst skilningur á áhættuþáttum í hendur við framkvæmd þeirra. Á þeirri forsendu er farin sú leið að mæla fyrir um að tilkynningarskyldir aðilar skuli framkvæma áhættumat hvað þessa þætti varðar í lögum nr. 68/2023 og er það gert í II. kafla frumvarpsins. Á hinn bóginn er mælt er fyrir um ýmsar áhættumiðaðar aðgerðir í starfsemi tilkynningarskyldra aðila í lögum nr. 140/2018 að því er varðar peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Til að mynda að um þær sé fjallað í stefnum, stýringum og verkferlum tilkynningarskyldra aðila. Að því leyti er talið rétt að mæla fyrir um að þær áhættumiðuðu aðgerðir taki jafnframt til fjármögnunar geryðingarvopna í þeim lögum einnig, þótt ákvæði um framkvæmd eiginlegs áhættumats sé að finna í lögum nr. 68/2023.

Hvað varðar áhættumat tilkynningarskyldra aðila á fjármögnun geryðingarvopna er ráðgert að það taki m.a. mið af niðurstöðum áhættumats stjórnvalda um þau atriði. Af því leiðir

að skylda til að framkvæma áhættumat mun ekki geta komið til framkvæmda fyrr en eftir að áhættumat stjórnvalda hefur litið dagsins ljós. Að lokum er áréttað að þessum breytingum er ekki ætlað að draga úr eða koma í stað þeirra skyldna og krafna sem leiða af innleiðingu og framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða, sem mælt er fyrir um í ákvæðum laga nr. 68/2023. Þvert á móti er að því stefnt að aðgerðir gegn fjármögnun geryðingarvopna verði sem skilvirkastar.

3.2. Umgjörð ábyrgðaraðila í starfsemi tilkynningarskyldra aðila.

Á undanförunum árum hafa orðið breytingar á því hvernig umgjörð er varðar ábyrgðaraðila, stefnu, stýringar og verkferla, í starfsemi tilkynningarskyldra aðila skuli best háttáð til að koma aðgerðum þeirra gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka til leiðar á skilvirkan hátt. Í júní 2022 gaf Evrópska bankaeftirlitsstofnunin (EBA) út viðmiðunarreglur EBA/GL/-2022/05, um *stefnu og verklag í tengslum við stjórnun, regluvörslu og hlutverk og skyldur regluvarðar vegna aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka*. Í þeim er sérstaklega fjallað um framkvæmd og túlkun á 4. mgr. 8. gr. og 2. mgr. 46. gr. fjórðu peningabættis-tilskipunarinnar er varðar stefnu, stýringar og verkferla hjá tilkynningarskyldum aðilum og svo hlutverk og skyldur ábyrgðarmanns úr hópi stjórnenda. Í gildandi lögum hafa framan- greind ákvæði tilskipunarinnar verið innleidd í ákvæði 5. gr. a, varðandi stefnu, stýringar og verkferla, og í 34. gr., varðandi ábyrgðarmann og skyldur hans við að tryggja fylgni við ákvæði laganna og regluverks sem tengist þeim. Það hlutverk ábyrgðarmanns er nánar rakið í 2. og 3. mgr. 34. gr. og ber hann m.a. ábyrgð á tilkynningum til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og á að sjá til þess að innleiddar séu stefnur, stýringar og verkferlar sem stuðli að samræmdum starfsaðferðum og góðri framkvæmd laganna.

Í hinum nýju viðmiðunarreglum EBA kemur fram að af ákvæðum framangreindra ákvæða fjórðu peningabættis-tilskipunarinnar leiði að innan lána- og fjármálastofnana kunni, í ákveðnum tilvikum, að vera um aðskilið hlutverk tveggja aðila að ræða. Þannig eigi að vera *ábyrgðarmaður* til staðar en á hinn bóginn geti aðstæður verið þannig að jafnframt eigi að vera til staðar sérstakur *regluvörður* vegna aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðju- verka. Er þá miðað við að ákveðin verkefni, sem tengjast daglegum störfum og eru á herðum ábyrgðarmanns, færast á herðar regluvarðar eins og nánar verður rakið hér á eftir. Gildandi lög gera ekki ráð fyrir að um sé að ræða aðskilið hlutverk tveggja aðila innan lána- og fjármála- stofnana, við þær aðstæður sem viðmiðunarreglurnar gera ráð fyrir. Miðað við gildandi löggjöf hefði beiting viðmiðunarreglnanna af hálfu eftirlitsaðila ekki viðhlítandi stöð í lögum auk þess sem réttarframkvæmd á þessu sviði kann að vera í ósamræmi við ákvæði tilskipunarinnar. Í því samhengi skal sérstaklega nefnt að við túlkun löggjafar er varðar aðgerðir gegn peninga- þætti og fjármögnun hryðjuverka hefur verið talið rétt að hafa hliðsjón af viðmiðunarreglum frá hinum evrópsku eftirlitsstofnunum. Jafnframt eru tillögur að nýju regluverki innan Evrópu- sambandsins í sömu átt.

Í viðmiðunarreglum EBA er kveðið á um inntak starfsskyldna ábyrgðarmanns og reglu- varðar og ber að hafa þær til viðmiðunar við túlkun á umfangi starfsskyldna þeirra samkvæmt lögnum. Hlutverk ábyrgðarmanns er yfirgripsmikið í aðgerðum tilkynningarskylds aðila gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Á það við í starfseminni almennt og í dagleg- um störfum. Skal hann annast innleiðingu stefnu, stýringa og verkferla, sbr. 5. gr. a gildandi laga. Í því felst m.a. að sjá til þess að mótaðar séu samræmdar starfsaðferðir sem stuðla að góðri framkvæmd á sviði aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, með hliðsjón af þeim áhættum sem tilkynningarskyldur aðili er berskjaldaður fyrir. Í því skyni skal

hann afla upplýsinga um og nota tilmæli og leiðbeiningar frá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, fjármálaeftirlitinu, öðrum stjórnvöldum og alþjóðlegum stofnunum, t.d. FATF. Að sama skapi skal hann koma fram gagnvart stjórnvöldum vegna aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og tryggja að samskipti stjórnvalda og tilkynningarskyldra aðila séu skilvirk. Mótun aðferðafræði og gerð áhættumats í starfseminni, sbr. 5. gr. gildandi laga, er jafnframt á verksviði ábyrgðarmanns. Skal hann hafa að leiðarljósi m.a. fjölda tilkynninga og umfang og eðli starfseminnar, og framkvæma reglulega eftirfylgni með viðurkenndum starfsaðferðum og leggja til úrbætur ef við á.

Meðferð tilkynninga hjá tilkynningarskyldum aðilum vegna gruns um peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka fellur undir verksvið ábyrgðarmanns auk tilkynninga og samskipta við skrifstofu fjármálagreininga í kjölfarið, sbr. 3. mgr. 21. gr. gildandi laga. Ábyrgðarmaður á að annast móttöku, skráningu og varðveislu þeirra á fullnægjandi hátt og sjá til þess að skrifuð sé skýrsla um grunsamleg viðskipti, hvort sem viðskipti eru tilkynnt til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu eða ekki. Þannig skal hann afla nauðsynlegra upplýsinga frá starfsmönnum, framkvæma eigin rannsóknir og gera úttektir á tilkynningum á grundvelli allra aðgengilegra upplýsinga. Framangreint myndi eftir atvikum færast á herðar regluvarðar, svo dæmi séu tekin.

Til að ábyrgðarmaður geti sinnt sínu hlutverki þarf hann að fá svigrúm til að viðhalda þekkingu sinni, t.d. með því að sækja námskeið, ráðstefnur og fyrirlestra um efnið. Að sama skapi gegnir hann veigamiklu hlutverki í umsjón þjálfunar og fræðslu til handa öðrum starfsmönnum um málaflokkinn, sbr. 33. gr. gildandi laga um að tilkynningarskyldir aðilar skuli sjá til þess að starfsmenn hljóti sérstaka þjálfun í aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Fyrrgreindar viðmiðunarreglur, EBA/GL/2022/05 kveða á um fleiri starfsskyldur ábyrgðarmanns og vísast einkum til kafla 4.1.2 og 4.1.5 í þeim efnunum.

3.3. Heimildir til beitingar dagsekta og stjórnvaldssekta við vanrækslu upplýsingaskyldu.

Í 20. gr. gildandi laga nr. 140/2018 er mælt fyrir um hlutverk skrifstofu fjármálagreininga lögreglu samkvæmt lögnum. Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu hefur viðamikil hlutverk og tekur á mót tilkynningum um viðskipti þar sem grunur leikur á peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka, annast greiningu og aflar nauðsynlegra viðbótarupplýsinga. Greiningum skrifstofunnar er svo miðlað til úrvinnslu hjá öðrum lögbærum stjórnvöldum.

Tilkynningarskyldum aðilum ber að tilkynna skrifstofunni um grunsamleg viðskipti og að veita allar nauðsynlegar upplýsingar sem skrifstofan óskar eftir í tengslum við tilkynningar eftir því sem mælt er fyrir um í 21. gr. laganna. Þá er mælt fyrir um ríka upplýsingaskyldu annarra aðila, þ.e. einstaklinga, lögaðila, opinberra aðila, fjárvörslusjóða og sambærilegra, gagnvart skrifstofu fjármálagreininga lögreglu í 20. gr. laganna. Skulu skrifstofunni látnar í té, án tafar, allar upplýsingar og gögn sem hún telur nauðsynleg við greiningarvinnu. Skrifstofan hefur ekki eftirlit með tilkynningarskyldum aðilum heldur er hennar hlutverk að sinna greiningum á tilkynningum þeirra og miðla þeim áfram, svo sem fyrr segir. Skrifstofan er rekin innan löggæslustofnunar, þ.e. embættis héraðssaksóknara, en er ekki löggæslustofnun í eiginlegum skilningi heldur nýtur sjálfstæðis gagnvart lögreglu og ákærvaldi. Af því leiðir jafnframt að hún hefur ekki þær heimildir sem lögregla hefur til beitingar þvingunarráðstafana í því skyni að afla gagna og upplýsinga.

Tilkynningarskyldir aðilar og aðrir aðilar hafa áþekkar skyldur gagnvart eftirlitsaðilum, Fjármálaeftirlitinu og peningabættiseftirliti ríkisskattstjóra, ef eftirlitsaðilar telja gögn og upplýsingar nauðsynlegar í tengslum við eftirlit og athuganir mála, sbr. 38. gr. laganna. Ef

ekki er farið að slíkri beiðni hafa eftirlitsaðilar, ólíkt skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, heimild til að knýja á um afhendingu gagna með beitingu dagsekta samkvæmt gildandi 45. gr. laganna. Til að skrifstofu fjármálagreininga lögreglu sé unnt að sinna lögbundnu hlutverki sínu er þörf á breytingum á ákvæðum laganna þannig að unnt sé að bregðast við ef tilkynningarskyldir aðilar skirrast við að afhenda gögn til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Af þeim sökum eru lagðar til breytingar á 45. gr. sem fela í sér heimild fyrir skrifstofu fjármálagreininga lögreglu til að knýja á um afhendingu gagna með beitingu dagsekta, á sama hátt og eftirlitsaðilar hafa heimild til.

Eftirlitsaðilar hafa heimild til að leggja á stjórnvaldssektir við brot gegn framangreindri skyldu til að afhenda upplýsingar. Í því ljósi eru lagðar til breytingar á 46. gr. laganna um stjórnvaldssektir með þeim hætti að gildissvið sektarheimilda eftirlitsaðila taki jafnframt til þess þegar aðilar skirrast við að veita skrifstofu fjármálagreininga lögreglu upplýsingar, sem þeim ber að gera í öllum tilvikum.

4. Samræmi við stjórnarskrá og alþjóðlegar skuldbindingar.

Efni frumvarpsins gefur ekki sérstaka ástæðu til að ætla að það fari gegn ákvæðum stjórnarskrár Lýðveldisins Íslands, nr. 33/1944. Ákvæðum frumvarpsins er m.a. ætlað að tryggja að Ísland uppfylli þær skuldbindingar sem það hefur undirgengist með aðild sinni að FATF og á grundvelli EES-samningsins. Í því samhengi skal nefnt að breytingar sem frá er greint í kafla 3.2. lúta m.a. að breytingum í takt við framkvæmd og túlkun á tilteknum ákvæðum fjórðu peningaþvættistilskipunarinnar, sem tekin hefur verið upp í EES-samninginn.

5. Samráð.

Við gerð frumvarpsins var haft samráð við þau stjórnvöld sem breytingarnar varða, þ.e. skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, Seðlabanka Íslands, Skattinn og ríkislögreglustjóra Drög að frumvarpi voru svo birt í samráðsgátt stjórnvalda undir málsnúmerinu S-77/2024 hinn 8. mars og veittur frestur til að senda inn umsagnir til 21. mars 2024. Tvær umsagnir bárust um frumvarpið, frá Seðlabanka Íslands (SÍ) og Samtökum fjármálafyrirtækja (SFF).

Í umsögn SÍ var gerð athugasemd við breytingartillögur 8. gr. um dagsektarheimildir, sem sneri að því að skrifstofa fjármálagreininga lögreglu (SFL) gæti leitað til eftirlitsaðila, í því skyni að knýja fram efnidir á upplýsingaskyldu og að sektarheimildir yrðu útvíkkaðar. Taldi SÍ það ekki ganga upp að mæla fyrir um slíka skyldu eftirlitsaðila til að knýja á um afhendingu gagna til þriðja aðila, þ.e. SFL, vegna vanhalda á upplýsingaskyldu sem ekki beinist að eftirlitsaðilunum sjálfum. Jafnframt var bent á að ekki væri skýrt hvor eftirlitsaðilanna ætti að annast það hlutverk í þeim tilvikum sem aðili er ekki skilgreindur sem tilkynningarskyldur aðili í 1. mgr. 2. gr., þ.e. a–k-liðir varða aðila sem sæta eftirliti SÍ en l–u-liðir 1. mgr. 2. gr. sæta eftirliti Skattsins. Sömu sjónarmið lágu að baki athugasemdum við breytingartillögur 9. gr. um stjórnvaldssektarheimildir eftirlitsaðila. Að höfðu frekara samráði við SFL og héraðs-saksóknara var tekin ákvörðun um að breyta frumvarpinu á þann hátt að heimild til að knýja á um afhendingu gagna tæki til SFL á sama hátt og hún tekur til eftirlitsaðila. Ekki þótti ástæða til breytinga hvað varðar 9. gr. frumvarpsins um útvíkkun sektarheimilda.

Þá gerði SÍ nokkrar athugasemdir við orðalag og efnisatriði 7. gr., varðandi umgjörð aðgerða í starfsemi tilkynningarskyldra aðila. Um tilnefningu ábyrgðarmanns og regluvarðar, hlutverk þeirra og samskipti, í 2. mgr. væri óþarft að vísa til yfirstjórnar. Jafnframt væri óþarft að taka fram að ábyrgðarmaður hefði yfirumsjón með hlutverki tilkynningarskyldra aðila skv.

1. gr., og gæti leitt til misskilnings í ljósi þess sem tekið væri fram um hlutverk regluvarðar í 3. mgr., um að hann fari með daglega stjórn. Loks væri krafa um að ábyrgðarmaður ætti að starfa þvert á samstæðu óljós. Þá taldi SÍ að skýra þyrfti nánar í athugasemdum hvernig standa ætti að tilnefningu regluvarðar og um skil á milli ábyrgðarmanns og regluvarðar. Orðalagi 7. gr. var breytt til að koma til móts við þessar athugasemdir auk þess sem þess var freistað að koma að frekari skýringum í greinargerð hvað þetta varðar. Umsögn SFF varðaði áþekk atriði um 7. gr., sem leitast hefur verið við að koma til móts við. Þá voru m.a. gerðar athugasemdir við gildistökuákvæði frumvarpsins sem ekki þótti tilefni til að bregðast við að svo stöddu.

6. Mat á áhrifum.

Frumvarpið inniheldur ákvæði sem fela m.a. í sér að áhætta af peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og gereyðingarvopna sé greind og metin með tilliti til helstu ógna og veikleika og leiða leitað til að draga úr áhættu. Í frumvarpinu er eru lagðar til breytingar á lögum er varða áhættumat og aðrar áhættumiðaðar aðgerðir stjórnvalda að því er varðar tilkynningarskylda aðila í tengslum við fjármögnun gereyðingarvopna, bæði fjármálafyrirtæki og aðra tilkynningarskylda aðila. Þá eru gerðar breytingar á ákvæðum er varða úrræði eftirlitsaðila til að beita dagsektum og stjórnvaldssektum. Umræddir aðilar bera þegar skyldur samkvæmt lögnum og áhrif af breytingunum má telja lítil ef frá er talin breytt umgjörð aðgerða í starfsemi þeirra. Verði frumvarpið að lögum verður hvorki séð að lögfesting þess hafi fjárhagsáhrif á ríkissjóð né sveitarfélögin. Áhrif frumvarpsins á stöðu kynjanna má telja ólíkleg. Frumvarpið hefur einkum áhrif á tilkynningarskylda aðila sem eru fjölmargir en eiga það sammerkt að vera flestir lögaðilar. Kynjahlutföll þeirra sem eiga og stjórna tilkynningarskyldum aðilum eru ekki þekkt, en ekki verður séð að breytingarnar séu til þess fallnar að hafa í för með sér breytingar á þeim hlutföllum eða hafa að öðru leyti áhrif á stöðu kynjanna. Má ætla að áhrif breytinganna á stöðu kynjanna, umfram þau áhrif sem gildandi lög kunna þegar að hafa haft, séu ólíklega en ella.

Um einstakar greinar frumvarpsins.

Um 1. gr.

Með 1. gr. er lagðar til breytingar á skilgreiningum 3. gr. gildandi laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 140/2018. Í fyrsta lagi er um að ræða breytta lagatilvísun í a-lið 13. tölul. greinarinnar, þannig að vísað verði til laga um markaði fyrir fjármálagerninga sem komu í stað laga um kauphallir. Í öðru lagi er lagt til að bætt verði við nýrri skilgreiningu á fjármögnun gereyðingarvopna, sem tekur mið af sambærilegri skilgreiningu á fjármögnun hryðjuverka. Í skilgreiningunni er vísað til laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna og er hún byggð á þeim alþjóðlegu viðmiðum sem gerð er grein fyrir í kafla 3.1. Lagðar eru til sambærilegar breytingar á skilgreiningu laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna í 11. gr. frumvarpsins og verður þannig efnislegt samræmi í lagabálkunum.

Um 2. gr.

Með 2. gr. eru lagðar til breytingar á 4. gr. laga nr. 140/2018, um áhættumat stjórnvalda og að þau nýmæli sem gerð er grein fyrir í kafla 3.1 um áhættu í tengslum við fjármögnun gereyðingarvopna skuli metin af stjórnvöldum og tilkynningarskyldum aðilum, sbr. einnig 3., og 11. gr. frumvarpsins. Ákvæði gildandi laga tekur mið af 7. gr. fjórðu peningabættistilskipunarinnar (2015/849/EB) og tilmælum FATF nr. 1 sem nú hefur verið breytt. Í júní 2021

gaf FATF út leiðbeiningar um mat á áhættu og mildandi aðgerðir í tengslum við fjármögnun geryðingarvopna. Leiðbeiningar FATF voru hafðar til hliðsjónar við gerð frumvarpsins og koma til frekari útskýringar á framkvæmd áhættumats á fjármögnun geryðingarvopna. Felst það í að greina, meta og skilja áhættu af hugsanlegum brotum gegn alþjóðlegum þvingunaraðgerðum, aðgerðarleysi við framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða eða sniðgöngu við þær.

Lagt er til að í 1. mgr. 4. gr. laganna sé mælt fyrir um atriði er varða áhættumat stjórnvalda á einum stað, þótt efnislega varði áhættumat á fjármögnun geryðingarvopna önnur atriði en áhættumat á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Aðferðafræði við mat á áhættu á þessum mismunandi efnisþáttum getur verið áþekkt en þó er ekki nauðsynlegt að skýrsla stjórnvalda um áhættumat sé gefin út í einu lagi um alla þætti.

Þá er lögð til breytt tíðni á útgáfu áhættumats og að skýrt sé tekið fram að skýrsla eða eftir atvikum skýrslur um áhættumat skuli gefnar út á fjögurra ára fresti í stað tveggja ára, eins og ráða má af gildandi lögum. Þess í stað er gert ráð fyrir að áhættumat skuli uppfært að hluta eða í heild eftir því sem tilefni er til og afstaða tekin til þess eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti. Gert er ráð fyrir að ríkislögreglustjóri, sem ábyrgðaraðili áhættumatsins, taki afstöðu til þess hvort þörf sé á uppfærslu að hluta eða í heild og hafi þá til hliðsjónar upplýsingar úr áhættumati annarra ríkja, alþjóðastofnana og Evrópusambandsins, svo dæmi séu tekin. Að sama skapi er gert ráð fyrir því að stýrihópur stjórnvalda í málaflokknum geti veitt ráðgjöf um hvort tilefni sé til uppfærslu. Þannig er unnt að endurmeta ákveðna matsþætti sé tilefni til og uppfæra gildandi áhættumat, svo sem ef nýjar upplýsingar koma fram um aukna áhættu. Með þessari breytingu er ekki ætlunin að breyta gildandi framkvæmd að öðru leyti en að gera vinnslu áhættumats stjórnvalda skilvirkari. Hvað varðar mat á áhættu á fjármögnun geryðingarvopna er gert ráð fyrir að því verði lokið og skýrsla gefin út vegna þess á árinu 2024. Í því samhengi skal nefnt að ákvæði um áhættumat tilkynningarskyldra aðila sama efnis, sem mælt er fyrir um í 11. gr. frumvarpsins, er ætlað að koma til framkvæmda í upphafi ársins 2025, sbr. gildistökuákvæði frumvarpsins í 12. gr.

Tilvísanir til áhættumats stjórnvalda í öðrum málsgreinum breytast í samræmi við framangreinda breytta útfærslu 1. mgr. 4. gr. Er vísað til áhættumats í 3. og 5. mgr. 4. gr. sem tekur þannig til beggja tegunda áhættumats skv. 1. mgr. 4. gr. Aðrar breytingar eru að hugtakinu „fjármögnun geryðingarvopna“, sbr. 1. gr. frumvarpsins, verði bætt við a-, b- og d-lið 5. mgr. 4. gr., er varðar tilgang og notkun áhættumats skv. 1. mgr. 4. gr.

Við 3. mgr. 4. gr., sem fjallar um aðferðafræði við gerð áhættumats skv. 1. mgr., bætist nýr málslíður sem áður var í 1. mgr. 4. gr., um að stjórnvöldum sé skylt að veita ríkislögreglustjóra upplýsingar sem hann telur nauðsynlegar við gerð áhættumats. Er í þessu samhengi átt við upplýsingar í víðasta skilningi, óháð formi og tekur þannig til skjala og hvers konar annarra gagna og upplýsinga.

Um 3. gr.

Í 3. gr. eru lagðar til orðalagsbreytingar þar sem áréttað er það markmið að áhættumat og áhættumiðaðar aðgerðir í starfsemi tilkynningarskyldra aðila skuli, auk aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, taka til áhættu af fjármögnun geryðingarvopna eftir því sem við á. Um framkvæmd áhættumats þar að lútandi er mælt fyrir í 11. gr. frumvarpsins. Vísast nánar til sjónarmiða sem rakin eru í almennum athugasemdum frumvarpsins.

Um 4. gr.

Með 4. gr. er lagt til nýtt ákvæði 5. gr. a laganna vegna breytinga á uppbyggingu og orðalagi þess auk nýmæla. Í 1. mgr. er tekið fram að ráðstafanir tilkynningarskyldra aðila skuli vera í samræmi við stærð, eðli, umfang og margbreytileika í starfsemi þeirra. Í 2. mgr. er tekið fram að þeir skuli hafa skjalfesta stefnu, stýringar og verkferla til að draga úr og stýra áhættu sem stafar af peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Þar er að finna nýmæli í 2. málsli. um að stefna, stýringar og verkferlar fjalli einnig um áhættu er tengist fjármögnun gereyðingarvopna, sbr. umfjöllun í kafla 3.1 og breytingar í 2., 3. og 11. gr. frumvarpsins.

Hins vegar er um að ræða nýmæli sem leiða af breytingum í 7. gr. frumvarpsins, um hlutverk ábyrgðarmanns og regluvarðar, ef við á, hjá tilkynningarskyldum aðilum. Í gildandi lögum kemur fram að fjallað skuli um tilnefningu ábyrgðarmanns en með breytingunni er bætt við að stefna, stýringar og verkferlar skuli einnig fjalla um tilnefningu regluvarðar.

Um 5. gr.

Í 5. gr. eru lagðar til breytingar á 21. gr. laganna varðandi tilkynningar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, til samræmis við breytingar í 7. gr. frumvarpsins um hlutverk ábyrgðarmanna og regluvarða.

Lagt er til að í 1. mgr. verði kveðið á um að ábyrgðarmaður skuli almennt bera ábyrgð á tilkynningu grunsamlegra viðskipta en orðalagið „eftir atvikum regluvörður“ vísar til þess að hann skuli annast tilkynningar ef hann hefur verið tilnefndur.

Þá er lagt til að í 3. mgr. verði kveðið á um að tryggt skuli að tilkynningar séu sendar á skrifstofu fjármálagreiningu lögreglu í staðfesturíki tilkynningarskylds aðila. Á sama hátt og í 1. mgr. er ábyrgð á tilkynningum almennt hjá ábyrgðarmanni en hjá regluverði hafi hann verið tilnefndur.

Um 6. gr.

Í 6. gr. er lögð til breyting á tilvísun í 2. mgr. 23. gr. laganna, um tilkynningarskyldu til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, þannig að hún taki til rekstraraðila markaðar. Með brottfalli laga um kauphallir er í nýjum lögum um markaði fyrir fjármálagreininga, nr. 25/2021, fjallað um rekstraraðila markaðar.

Um 7. gr.

Í 7. gr. eru lagðar til breytingar á 34. gr. laganna sem varða útvíkkun á umgjörð aðgerða hjá tilkynningarskyldum aðilum. Ákvæði 34. gr. fjalla að meginstefnu til um hlutverk ábyrgðarmanns. Með breytingunum er gert ráð fyrir að í ákveðnum tilvikum sé tilnefndur regluvörður til viðbótar við ábyrgðarmann, sem þá beri ábyrgð á tilteknum verkefnum sem annars væru á hendi ábyrgðarmanns. Um verkefni ábyrgðarmanns og inntak þeirra vísast m.a. til umfjöllunar í kafla 3.2. og fyrrgreindra viðmiðunarreglna EBA þar sem kveðið er á um fleiri starfsskyldur hans. Vísast einkum til kafla 4.1.2 og 4.1.5 í þeim efnunum.

Hvort tilnefna beri regluvörð fer eftir stærð og eðli tilkynningarskylda aðilans. Í ljósi þess að breytingin tekur mið af viðmiðunarreglum EBA, um framkvæmd á ákvæðum 3. mgr. 8. gr. fjórðu peningabættistilskipunarinnar, á þetta nýmæli einkum við um þá tilkynningarskyldu aðila sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins skv. 1. mgr. 38. gr. laganna og eru tilgreindir í a–j-lið 1. mgr. 2. gr. laganna.

Þegar tilkynningarskyldir aðilar leggja mat á hvort einnig beri að tilnefna regluvörð skal höfð hliðsjón af viðmiðunarreglunum, einkum 4.2.1. Tilkynningarskyldur aðili þarf að skilgreina og skjalfesta skýrlega hvert sé hlutverk og ábyrgð regluvarðar en nánar er kveðið á um þessi hlutverk í kafla 4.2.4 í viðmiðunarreglunum. Áréttað er að sá sem gegnir hlutverki regluvarðar getur verið regluvörður tilkynningarskylds aðila vegna annarra krafna en ekki er gerð krafa um að svo sé. Þá skal einnig áréttað að hjá tilkynningarskyldum aðilum, þar sem regluvörður hefur verið tilnefndur, er það hans ábyrgð að tilkynna grun til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu í samræmi við 21. gr. Þar sem ekki er þörf á að tilnefna regluvörð, er þessi ábyrgð á herðum ábyrgðarmanns. Í einhverjum tilvikum, að teknu tilliti til eðlis og umfangs starfseminnar, kann að vera æskilegt að tilnefna jafnframt staðgengil regluvarðar til að gegna stöðunni í forföllum hans.

Í 1. mgr. er vikið að ábyrgð tilkynningarskyldra aðila við framfylgd laganna og regluverks sem af þeim leiðir og að þeir skuli haga umgjörð aðgerða gegn peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og gereyðingarvopna í samræmi við ákvæðið.

Í 2. mgr. er fjallað um tilnefningu ábyrgðarmanns, eins og í gildandi lögum, en í 3. mgr. er svo að finna nýmæli um tilnefningu regluvarðar ef við á. Við þær aðstæður færast sem fyrr segir tiltekin verkefni í daglegum störfum á herðar regluvarðar, til að mynda tilkynningar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu.

Mælt er fyrir um að ábyrgðarmaður skuli tilnefndur úr hópi stjórnenda. Af því leiðir að óheimilt er að útvista þessu hlutverki. Ábyrgðarmaður hefur upplýsingaskyldu gagnvart henni, til að mynda með skýrslu um þá þætti sem störf hans snúa að. Með þessu er ætlunin að tryggja að stjórn sé upplýst um áhættur er varða aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og taki virkan þátt í að draga úr og stýra slíkum áhættum. Þá ber ábyrgðarmanni að leggja fram skýrslu til stjórnar um framangreind atriði.

Staða og hlutverk ábyrgðarmanns í stjórnskipulagi tilkynningarskylds aðila fer eftir starfsemi, stærð og umfangi starfseminnar. Hjá smærri aðilum, þar sem ekki er framkvæmdastjórn og starfsmenn fáir, kann að vera eðlilegt að framkvæmdastjóri gegni stöðu ábyrgðarmanns. Í öðrum tilvikum getur ábyrgðarmaður verið framkvæmdastjóri eða forstöðumaður ákveðins sviðs. Í síðarnefnda tilvikinu, þar sem krafa kann að vera gerð um skýrt stjórnskipulag með vel skilgreindri, gagnsærri og samræmdri skiptingu ábyrgðar, sbr. til dæmis 50. gr. laga um fjármálafyrirtæki, og krafa er um að tilnefna regluvörð eftir öðrum lögum, skal ábyrgðarmaður tilheyra fyrstu varnarlínu. Hvert sem fyrirkomulagið er ber tilkynningarskyldum aðilum að tryggja að ábyrgðarmaður sé nægilega sjálfstæður til þess að geta sinnt skyldum sínum, eins og rakið er í kafla 3.2 og í nefndum viðmiðunarreglum. Í einhverjum tilvikum, að teknu tilliti til eðlis og umfangs starfseminnar, kann jafnframt að vera æskilegt að tilnefna staðgengil ábyrgðarmanns til að gegna stöðunni í forföllum hans.

Um 8. gr.

Í 8. gr. eru lagðar til breytingar á 45. gr. laganna þannig að heimild til beitingar dagsekta í því skyni að knýja á um afhendingu gagna og upplýsinga, sem skylda er að veita, nái til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Eins og rakið er í kafla 3.3 er gert ráð fyrir að eftirlitsaðilar geti í þessum tilvikum tekið ákvörðun um beitingu dagsekta, á sama hátt og þegar aðilar skirrast við að afhenda þeim upplýsingar.

Um 9. gr.

Í 9. gr. er lögð til breyting á 46. gr. laganna um heimild til beitingar stjórnvaldssekta á þríþættum grundvelli. Í fyrsta lagi að bætt verði við nýjum tölulíð um heimild til stjórnvaldssekta vegna brota á 5. gr. a laganna. Áþekkar heimildir eru þegar til staðar um atriði sem stefna, stýringar og verkferlar eiga að leiða af sér, til að mynda um að framkvæma skuli áhættumat og tilkynna skuli um grunsamleg viðskipti.

Í öðru lagi að heimild sem áður tók til brota gegn 34. gr. um ábyrgðarmann taki jafnframt til regluvarða ef það á við, til samræmis við breytingar á 21. gr. og 34. gr. laganna, sbr. 5. og 7. gr. frumvarpsins.

Í þriðja lagi að heimild vegna brota gegn upplýsingaskyldu taki bæði til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og eftirlitsaðila, sbr. 2. mgr. 20. gr. og 3. mgr. 38., og á sama hátt brot gegn banni við miðlun upplýsinga um beiðni skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og eftirlitsaðila, sbr. 3. mgr. 20. gr. og 4. mgr. 38. gr. Í þessu samhengi skal nefnt að skrifstofu fjármálagreininga lögreglu er ekki ætlað að hafa eftirlit með tilkynningarskyldum aðilum, þ.m.t. um hlítni við ákvæði laganna, og er því lagt til að heimild eftirlitsaðila verði útvíkkuð og skýrt sé að sambærileg háttsemi gagnvart skrifstofu fjármálagreininga lögreglu varði áþekktum viðurlögum.

Um 10. gr.

Í 10. gr. eru lagðar til breytingar á lögum um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna, nr. 68/2023. Breytt er skilgreiningu á útbreiðslu og fjármögnun geryðingarvopna í 3. gr. laganna og henni skipt upp þannig að fjármögnun geryðingarvopna er útskýrð sérstaklega í nýjum tölulíð, sem þá er efnislega sambærileg skilgreiningu sem mælt er fyrir um í 1. gr. frumvarpsins varðandi lög nr. 140/2018 sem mælt er fyrir um í 1. gr. frumvarpsins.

Lagðar eru til sambærilegar breytingar á skilgreiningu laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna í 11. gr. frumvarpsins og verður þannig efnislegt samræmi í lagabálkunum.

Um 11. gr.

Nýrri málsgrein er bætt við 13. gr. laga um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna, nr. 68/2023, um skyldu tilkynningarskyldra aðila til að framkvæma áhættumat í tengslum við hættu á fjármögnun geryðingarvopna. Um inntak áhættumats af því tagi vísast til umfjöllunar í greinargerð, einkum kafla 3.1, auk skýringa við 2. gr. frumvarpsins.

Um 12. gr.

Í 1. mgr. 12. gr. er lagt til að lögin öðlist gildi 1. september 2024. Með því er bæði stjórnvöldum og tilkynningarskyldum aðilum veittur aðlögunartími vegna þeirra breytinga sem lagðar eru til í frumvarpinu. Í 2. mgr. er lagt til að ákvæði 11. gr., um áhættumat tilkynningarskyldra aðila á fjármögnun geryðingarvopna öðlist gildi 1. janúar 2025. Þannig er gert ráð fyrir að áhættumat stjórnvalda í tengslum við hættu á fjármögnun geryðingarvopna hafi verið gefið út og að tilkynningarskyldir aðilar geti tekið mið af því.