

Innleiðing fjórðu peningaþvættistilskipunar 2015/849 ESB

Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins, 2015/849/ESB, er ætlað að taka við af þriðju peningaþvættistilskipuninni, 2005/60/EB, og framkvæmdarreglugerð framkvæmdarstjórnarinnar 2006/70/EB. Innleiðingu hennar hjá aðildarríkjunum átti að ljúka í síðasta lagi 26. júní 2017 en hins vegar var gildistökuinni flýtt með breytingartillögu í júlí 2016 til 1. janúar 2017 í kjölfar hryðjuverkaárásanna í Frakklandi og Belgíu, auk gagnalekans sem kenndur er við Panamaskjölin. Þessir atburðir leiddu til þess að mikilvægt þótti að gera ákveðnar breytingar á fjórðu peningaþvættistilskipuninni en þær fólust í því að styrkja reglurnar enn frekar en fyrirhugað var og flýta lögleiðingu þeirra innan aðildarríkjanna.

Breytingartillagan hefur þó enn sem komið er ekki verið samþykkt en ESB leggur mikið upp úr því að innleiðingu ljúki sem fyrst. Í maí 2015 var einnig tekin upp heildarstefna á sviði varna gegn peningaþvætti innan Evrópusambandsins (e. *the Anti-Money Laundering Package*). Fjórðu peningaþvættistilskipuninni er ætlað að styrkja lagaumgjörð Evrópusambandsins á sviði varna gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og tryggja að reglur sambandsins séu í samræmi við hin endurskoðuðu tilmæli FATF (Financial Action Task Force) frá árinu 2012. Tilskipunin er hluti af víðtækri öryggisstefnu Evrópusambandsins í baráttunni við fjármálaglæpi og hryðjuverk.

Fjórða peningaþvættistilskipunin hefur að geyma reglur um hvernig einstakir aðilar, yfirvöld og aðrar stofnanir, auk aðildarríkjanna, geta komið í veg fyrir að hinn frjálsi markaður sé misnotaður í því skyni að þvætta peninga og fjármagna hryðjuverk. Tilgangur peningaþvættislaganna er því að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka með því að tiltaka þá aðila sem stunda starfsemi sem kann að vera misnotuð í þeim tilgangi og gera þá aðila að þátttakendum í fyrirbyggjandi aðgerðum. Með fjórðu peningaþvættistilskipuninni er verið að styrkja aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka enn frekar, m.a með því að breyta skyldum tilkynningaskyldra aðila úr formföstu eftirliti yfir í matskenndara eftirlit sem byggist á einstaklingsbundnu áhættumati.

Ísland kemur til með að innleiða fjórðu peningaþvættistilskipunina á næstu mánuðum og er fyrirsjáanlegt að það hafi í för með sér víðtækar breytingar á skyldum tilkynningaskyldra aðila og íslensku peningaþvættisreglum yfirleitt.

Verður hér farið yfir veigamestu breytingarnar sem verða með fjórðu peningaþvættistilskipuninni:

1. Lækkun á viðmiðunarupphæð í reiðufjárviðskiptum

Fjórða peningaþvættistilskipunin felur í sér útvíkkun á núverandi gildissviði laga nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Fyrst ber að nefna þá breytingu að viðmiðunarfjárhæð fyrir tilkynningaskylda aðila sem selja hluti fyrir reiðufé fer úr 15.000 evrum niður í 10.000 evrur, hvort sem greitt er í einu lagi eða greiðslunni skipt í nokkrar smærri. Þetta leiðir til þess að þessir aðilar þurfa að framkvæma áreiðanleikakönnun þegar selt er fyrir 10.000 evrur eða meira og greitt er með reiðufé. Er aðildarríkjunum heimilað að lækka þess viðmiðunarfjárhæð enn frekar og setja strangari reglur í tengslum við peningaþvætti í lausafjárviðskiptum en tilskipunin krefst. Þessi lækkun á viðmiðunarfjárhæðinni felur óhjákvæmilega í sér fjölgun tilkynningaskyldra aðila þar sem lægra verð leiðir til að fleiri viðskipti falla undir lögin.

2. PEP's (Politically exposed persons)

Þá er ein stærsta breytingin sem fjórða peningaþvættistilskipunin felur í sér sú að hún nær nú einnig til **innlendra** einstaklinga í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla (e. *Politically exposed persons*, PEP's) en nágildandi peningaþvættislög taka aðeins til aðila sem búsettir eru erlendis sbr. 1. mgr. 12. gr. laganna og falla undir skilgreiningu á hugtakinu skv. reglugerð nr. 811/2008 um einstaklinga í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla með tilliti til aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Skilgreiningin á sjálfu hugtakinu um stjórnmalaleg tengsl verður einnig rýmri og kemur til með að **taka til fleiri einstaklinga** en áður var. Við bætast stjórnarmenn stjórnmalaflokka (e. *Members of the governing bodies of political parties*) og framkvæmdarstjórnar, aðstoðarframkvæmdarstjórnar og stjórnarmenn eða aðilar með jafngilda

stöðu í alþjóðastofnunum (e. *directors, deputy directors and members of the boards or equivalent function of an international organisation*). Þetta leiðir til aukinnar vinnu fyrir tilkynningaskylda aðila enda eru gerðar meiri kröfur til áreiðanleikakannana þegar í hlut eiga einstaklingar í áhættuhópi vegna stjórn mála legra tengsla. Þessar auknu kröfur felast í því að afla þarf samþykkis frá yfirstjórn áður en stofnað er til viðskipta við þá, grípa til viðeigandi ráðstafana til að sannreyna uppruna fjármuna sem notaðir eru í samningssambandinu eða viðskiptunum og hafa reglubundið aukið eftirlit með samningssambandinu. Þar að auki þurfa tilkynningaskyldir aðilar að hafa yfir viðeigandi áhættustjórnunarkerfum að ráða, þ.m.t. áhættutengdum málsmeðferðarreglum.

3. Nýir tilkynningaskyldir aðilar

Í áðurnefndri breytingartillögu sem enn er ósamþykkt er lagt til að þeir aðilar verði tilkynningaskyldir sem hafa milligöngu um viðskipti með rafeyri (e. *virtual currency exchange platform*) og vörsluaðilar rafrænna veskja (e. *custodian wallet providers*) og bera lögbundnar skyldur sem slíkir. Þá er einnig lagt til að þrengt sé að notkun nafnlausra fyrirfram greiddra korta (e. *prepaid instruments*) með því að lækka viðmiðið sem ræður því hvort skylt er að gera áreiðanleikakönnun við notkun slíkra korta úr 250 evrum í 150 evrum.

4. Miðlæg skrá yfir raunverulega eigendur (e. *Beneficial owner register*)

Aðgengi að nýjum og nákvæmum upplýsingum um raunverulega eigendur er lykillinn að því að hægt sé að rekja spor af brotamanna sem annars gætu auðveldlega dulist bakvið málamyndafélag (e. *shell company*). Fjórða peningaþvættistilskipunin leggur aðildarríkjunum þá skyldu á herðar að koma á fót miðlægri skrá (e. *central register*) þar sem haldið er utan um skráningu upplýsinga um raunverulega eigendur fyrirtækja og félaga. Í tilskipuninni segir að upplýsingar um eignarhald skuli vera nýjar, nákvæmar og fullnægjandi. Fram skulu koma helstu grunnupplýsingar um fyrirtækið, svo sem nafn og heimilisfang fyrirtækis, stofnupplýsingar þess og hver fari með eignarhald þess lögum samkvæmt. Tilskipunin skyldar lögaðila sem starfræktir eru í aðildarríkjunum til að afla og halda utan um réttar og nákvæmar upplýsingar um raunverulegt eignarhald þeirra, sem og um þá hagsmuni sem um ræðir (e. *beneficial interest*).

Aðildarríkin hafa frjálssar hendur um það að ákveða hver hýsi slíkan gagnagrunn en ber þó skylda til að veita viðeigandi yfirvöldum, tilkynningaskyldum aðilum og peningaþvættisskrifstofunni aðgang að upplýsingum úr skránni.

5. Áhættumat

Tilskipunin gerir ráð fyrir að framkvæmdarstjórn ESB láti gera áhættumat (e. *risk assessment*) þar sem metnir eru þeir áhættuþættir er varða peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, og geta haft áhrif á innri markað Evrópusambandsins. Framkvæmdarstjórninni ber að gera skýrslu þar sem borin eru kennsl á helstu áhættuþætti í þessu tilliti innan Evrópusambandsins, þeir skilgreindir og metnir. Niðurstöðum áhættumatsins ber framkvæmdarstjórninni að miðla til aðildarríkjanna til þess að aðstoða þau við að bera kennsl á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, auk þess að skilja þá áhættu sem fylgir þessum vágustum, stjórna og draga úr henni. Framkvæmdarstjórnin á að gefa út slíka skýrslu um áhættuþætti á tveggja ára fresti. Gert var ráð fyrir fyrstu skýrslu framkvæmdarstjórnarinnar þann 26 júní 2017.

Eftirlitsstofnun EFTA (ESA) er einnig falið að gefa út álitserð um hættuna á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sem áhrif geta haft á fjármálageira Evrópusambandsins í samráði við sameiginlegu EES-nefndina. Þetta álit ber ESA að vinna og gefa út á tveggja ára fresti.

Þá er hverju aðildarríki samkvæmt tilskipuninni einnig ætlað að láta fara fram áhættumat á landsvísu. Skulu ríkin bera kennsl á helstu tegundir áhættu sem skipta máli á þeirra yfirráðasvæði og skulu niðurstöður þeirrar greiningar vera eftirlitsskyldum aðilum aðgengilegar, þannig að þeir skilji betur hvernig á að fara að því að bera kennsl á áhættu sem tengist peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, stjórna og draga úr henni.

Aðildarríkjunum er einnig samkvæmt tilskipuninni skylt að tryggja að tilkynningaskyldir aðilar geri viðeigandi ráðstafanir til að greina og meta hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka í sínum eigin viðskiptum. Í því mati skal taka með í reikninginn áhættuþætti sem varða viðskiptavini, lönd og svæði, tiltekna vörur og ákveðnar viðskipta- og dreifingarleiðir (e. *delivery channels*).

6. Peningaþvættisskrifstofa (FIU – Financial Intelligence Unit)

Samkvæmt fjórðu tilskipuninni skulu aðildarríkin koma á fót peningaþvættisskrifstofu hafi, þau ekki þegar gert það, í því skyni að fyrirbyggja, greina og vinna gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka á sem skilvirkastan hátt. Í tilskipuninni segir að peningaþvættisskrifstofa skuli vera rekstrarlega óháð og sjálfstæð eining. Hún á að hafa vald og getu til að vinna verk sín eins og hún kys og geta tekið sjálfstæðar ákvarðanir um greiningu, beiðni og dreifingu upplýsinga. Peningaþvættisskrifstofa á sem miðlæg innlend eining að bera ábyrgð á móttöku upplýsinga um grunsamleg viðskipti, greiningu viðskiptanna og skýrslugerð um þau, auk vinnslu annarra upplýsinga sem skipta máli í tengslum við peningaþvætti, þau frumbrot sem að baki búa og fjármögnun hryðjuverka. Aðildarríkin skulu samkvæmt ákvæðum tilskipunarinnar veita nægilegu fé til peningaþvættisskrifstofu sinnar og sjá henni fyrir mannafla og tæknilegum úrræðum svo hún geti uppfyllt verkefni sín. Þá eiga aðildarríkin samkvæmt tilskipuninni að tryggja samvinnu milli peningaþvættisskrifstofa sinna innbyrðis. Skulu ríkin einnig sjá skrifstofunum fyrir heppilegum vettvangi til að skiptast á skoðunum og veita hver annarri gagnkvæma ráðgjöf.

Með breytingartillögu á tilskipuninni í júlí 2016 voru þær valdheimildir sem peningaþvættisskrifstofum eru fengnar útvíkkaðar talsvert umfram það sem áður var með auknu aðgengi að upplýsingum frá tilkynningaskyldum aðilum. Var þetta gert í því skyni að veita þeim meira svigrúm til þess að greina samspil fjármálastarfsemi hryðjuverkasamtaka í mismunandi löndum og bera kennsl á fjárhagslega stuðningsmenn þeirra.

7. Stjórnsýsluviðurlög

Að því er varðar viðurlög gerir fjórða peningaþvættistilskipunin kröfu um sérstakar og víðtækar heimildir sem aðildarríkin geta beitt í tilvikum þar sem að tilkynningaskyldur aðili brýtur alvarlega, ítrekað eða kerfisbundið gegn skyldum sínum. Aðildarríkin skulu tryggja að í slíkum tilvikum sé hægt að beita viðurlögum og tryggja að lögbær yfirvöld geti beitt slíkum viðurlögum. Er þau margvísleg, þar á meðal svokölluð „naming and shaming“ úrræði, þar sem viðkomandi aðili gefur sjálfur út opinbera yfirlýsingu undir nafni þar sem fram kemur hvernig hann er brotlegur. Þá eru hámarks fjárhagsleg viðurlög samkvæmt tilskipuninni hækkuð og verða tvisvar sinnum sá ávinningur sem orðið hefði af brotinu, sé hægt að reikna hann út, eða að minnsta kosti ein milljón evra annars. Þegar um banka og aðra veitendur fjármálaþjónustu er að ræða nemur hámarksfjárhæð stjórnvaldssektar ekki minna en 5 milljónum evra eða 10% af árlegri veltu fyrirtækisins samkvæmt nýjustu árskýrslu samþyktri af stjórn.

8. Reglugerð (EB) nr. 2016/1675 um athuganir á áhættusömum ríkjum utan EES þar sem veikleikar eru á eftirliti og aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka

Í fjórðu peningaþvættistilskipuninni var hverju og einu aðildarríki gert heimilt að móta eigin kröfur þegar kom að áreiðanleikakönnunum vegna áhættusamra þriðju ríkja (e. *high-risk third countries*) en með breytingartillögunni frá júlí 2016 verða slíkar kröfur aftur á móti samræmdar milli aðildarríkja. Er markmiðið með því að gera eftirlitsstörf yfirvalda auðveldari og skilvirkari.

9. Samantekt

Þær breytingar sem verða með fjórðu peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins bera vitni því eindregna markmiði að renna enn styrkari stöðum undir baráttuna gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka en áður hefur tekist að gera. Úrræðin sem hæst ber í þessu sambandi eru í fyrsta lagi áhættumat, bæði innan hvers lands og þvert á landamæri, í öðru lagi aukið gagnsæi með tilkomu miðlægs gagnagrunns til skráningar raunverulegra eigenda og í þriðja lagi útvíkkun á gildissviði tilskipunarinnar auk þess sem eftirlitsviðmið eru þrengd og viðurlög hert.