

ÁHÆTTUMAT VEGNA PENINGAÞVÆTTIS OG FJÁRMÖGNUNAR HRYÐJUVERKA

DESEMBER 2023



RLS

Ríkislögreglustjóri

1. FORMÁLI	4
2. HELSTU NIÐURSTÖÐUR	8
2.1. ÁHÆTTUFLOKKUN MATSPÁTTA	12
3. INNGANGUR	14
3.1. ÍSLAND Í DAG	15
3.2. LAGAUMHVERFI OG EFTIRLIT	19
3.3. GERÐ ÁHÆTTUMATSINS	27
3.3.1. AÐFERÐAFRÆÐI	28
4. PENINGAÞVÆTTI	32
4.1. SKATTSVIK SEM FRUMBROT PENINGAÞVÆTTIS	39
4.2. REIÐUFÉ OG SÝNDAREIGNIR	46
4.2.1. REIÐUFÉ, FLUTNINGUR TIL OG FRÁ ÍSLANDI	48
4.2.2. REIÐUFJÁRVIÐSKIPTI	51
4.2.3. REIÐUFÉ Í UMFERÐ, HÁIR PENINGASEÐLAR	55
4.2.4. SÝNDAREIGNIR	58
4.3. FJÁRMÁLAMARKAÐUR	63
4.3.1.1 KERFISKENNITALA	67
4.3.2. INNLÁNASTARFSEMI	69
4.3.3. ÚTLÁNASTARFSEMI	71
4.3.3.1 MÁLAMYNDAGERNINGAR	73
4.3.4. GREIÐSLUÞJÓNUSTA	74
4.3.5. PENINGASENDINGAR	78
4.3.6. GJALDEYRISSKIPTI MEÐ REIÐUFÉ	80
4.3.7. ÚTGÁFA RAFEYRIS	82
4.3.8. VIÐSKIPTI OG ÞJÓNUSTA MEÐ SÝNDAREIGNIR	84
4.3.9. VIÐSKIPTI OG ÞJÓNUSTA MEÐ FJÁRMÁLAGERNINGA	88
4.3.10. REKSTUR SJÓÐA	90
4.3.11. LÍFEYRISSJÓÐASTARFSEMI	92
4.3.12. LÍFTRYGGINGASTARFSEMI	94
4.3.13. STAFRÆN FJÁRMÁLAPJÓNUSTA SEM LÝTUR	
EFTIRLITI ANNARRA RÍKJA	95

4.4. SÉRFRÆÐINGAR	99
4.4.1. LÖGMENN	101
4.4.2. ENDURSKOÐENDUR	104
4.4.3. BÓKARAR	108
4.4.4. FASTEIGNASALAR OG FASTEIGNAVIÐSKIPTI	110
4.4.5. SKIPASALAR	114
4.4.6. BIFREIÐAUMBOD, BIFREIÐASALAR OG ÖKUTÆKJAVIÐSKIPTI	115
4.4.7. SKARTGRIPA- OG GULLSALAR, EÐALMÁLMAR OG -STEINAR	117
4.4.8. LISTMUNASALAR OG -MIÐLARAR, MARKAÐUR MEÐ LISTMUNI	120
4.5. FJÁRHÆTTUSPIL	122
4.5.1. LOTTÓ	124
4.5.2. HAPDRÆTTI	126
4.5.3. GETRAUNIR	128
4.5.4. SPILAKASSAR — SÖFNUNARKASSAR OG HAPDRÆTTISVÉLAR	130
4.5.5. FJÁRHÆTTUSPIL Á NETINU — ERLENDIR REKSTRARAÐILAR	132
4.6. STARFSEMI FÉLAGA	135
4.6.1.1. RAUNVERULEGUR EIGANDI	138
4.6.2. EINKAHLUTAFÉLÖG	140
4.6.3. HLUTAFÉLÖG, SAMLAGSFÉLÖG OG SJÁLFSEIGNARSTOFNANIR	146
4.6.4. ÖNNUR FÉLÖG MEÐ FJÁRHAGSLEGA TILGANG	148
4.6.5. ALMENN FÉLÖG OG FÉLAGASAMTÖK	149
4.6.6. ALMANNAHEILLAFÉLÖG	151
4.6.6.1. TRÚ- OG LÍFSSKOÐUNARFÉLÖG	151
4.6.6.2. SJÓÐIR OG STOFNANIR SEM STARFA SAMKVÆMT STAÐFESTRI SKIPULAGSSKRÁ	154
4.6.6.3. ÖNNUR ALMANNAHEILLAFÉLÖG	156
5. FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA	158
5.1.1. FLUTNINGUR REIÐUFJÁR YFIR LANDAMÆRI	163
5.1.2. FLUTNINGUR FJÁRMUNA TIL OG FRÁ ÍSLANDI Í GEGNUM FJÁRMÁLAKERFIÐ	165
5.1.3. FLUTNINGUR FJÁRMUNA TIL OG FRÁ ÍSLANDI MEÐ PENINGASENDINGUM	167
5.1.4. FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA, STARFSEMI ALMANNAHEILLAFÉLAGA YFIR LANDAMÆRI	169
6. SKRÁ YFIR HELSTU SKAMMSTAFANIR	172
7. HEIMILDASKRÁ	173
8. VIÐAUKI	178
8.1 HÆTTUFLOKKUN MATSPÁTTA — SAMANBURÐUR	178

1. FORMÁLI

Áhættumat það sem hér er birt um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka fyrir Ísland er hið fjórða sem lítur dagsins ljós. Fyrsta áhættumat fyrir Ísland var birt árið 2017 og síðan þá hafa verið gerðar tvær uppfærslur, árin 2019 og 2021. Áhættumatið felur í sér endurskoðun og uppfærslu á áhættumatinu 2021 sem birt var í mars það ár.

Forsögu að gerð áhættumatsins má rekja til þess að í september 1991 gekk Ísland til samstarfs við Financial Action Task Force (FATF) sem er alþjóðlegur aðgerðahópur gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Umræddur aðgerðahópur hefur gefið út tilmæli um til hvaða aðgerða aðildarríki skuli grípa til að bregðast við þeirri ógn sem stafar af peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Eru þessi tilmæli aðgerðahópsins, sem eru 40 talsins, orðin leiðandi á heimsvísu og hafa tilskipanir Evrópusambandsins (ESB) m.a. verið í samræmi við þau.¹ Með aðild sinni að FATF skuldbatt Ísland sig til að samræma löggjöf sína tilmælum aðgerðahópsins.

Í kjölfar úttektar FATF á tímabilinu 2017–2018 á vörnum Íslands gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, sem leiddi m.a. í ljós ýmsa veikleika á íslenskri löggjöf hvað þetta varðar, var hafist handa um viðbrögð sem m.a. fólu í sér innleiðingu á fjórðu peningaþvættistilskipun ESB. Í samræmi við þær kröfur sem leiða má af tilmælum FATF nr. 1 er gert ráð fyrir því í áður nefndri tilskipun að öll aðildarríki framkvæmi áhættumat á helstu ógnum og veikleikum sem stafa af peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka innan yfirráðasvæðis hvers aðildarríkis fyrir sig. Er slíkt áhættumat grundvallaratriði þegar kemur að því að leggja mat á hvort varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka séu fullnægjandi. Skylda til gerðar áhættumats hér á landi var innleidd með 4. gr. laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018 (ppl.), en samkvæmt ákvæðinu annast ríkislögreglustjóri (RLS) gerð áhættumatsins sem uppfæra ber á tveggja ára fresti eða oftár ef tilefni er til.

¹ *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations. FATF, Paris 2023.*

Sitthvað hefur gerst á vettvangi þessa málaflokks hérlandis frá birtingu fyrsta áhættumatsins. Segja má að upphafið megi rekja til þeirra alvarlegu annmarka á vörnum Íslands sem fram komu í úttektarskýrslu FATF sem birt var í apríl 2018.² Miklar úrbætur voru gerðar hér á landi frá því að drög skýrslunnar lágu fyrir í byrjun árs 2018 þar sem m.a. var byggt á náinni samvinnu fjölmargra stjórnvalda og stofnana og grettistaki lyft í þeim efnum. Í október árið 2019 ákvað FATF aftur á móti að setja Ísland á lista samtakanna yfir þau ríki sem teljast hafa ófullnægjandi varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, svonefndan „gráa lista“. Tafarlaust var hafin vinna við að koma Íslandi af umræddum lista. Af því tilefni létu dómsmálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra m.a. vinna skýrslu um aðdraganda og ástæður þess að Ísland hafnaði á „gráa lista“ FATF.³ Ísland var á lista FATF í eitt ár eða þar til í október 2020.

Áhættumatið er liður í því að uppfylla þær skyldur sem á Íslandi hvíla til þess að uppfylla staðla FATF í þessum efnum. Er því ætlað að veita heildstæða greiningu á fyrirbyggjandi hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka á Íslandi og felur m.a. í sér mat á þeim mörkuðum og starfsemi sem vitað er að geta verið sérstaklega útsett fyrir slíkri áhættu. Gert er ráð fyrir að áhættumatið nýtist ekki aðeins íslenskum stjórnvöldum heldur einnig þeim aðilum sem hagsmuna eiga að gæta af vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Áhættumatið er unnið eftir aðferðafræði sem byggt er á í leiðbeiningum FATF um gerð slíkra mata með þeim fyrirvara að aðferðafræðinni er ekki ætlað að gilda sem allsherjarstaðli við gerð áhættumats, hvorki þegar kemur að peningabætti né fjármögnun hryðjuverka.⁴ Nánnar tiltekið felur aðferðafræðin í sér sveigjanleika og hagkvæmni með hliðsjón af þeim aðstæðum sem eru í hverju landi fyrir sig. Í aðalatriðum felur aðferðafræðin það í sér að fyrst fer fram skilgreining á þeim ógnum og veikleikum sem tengjast peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, áður en fram fer greining á eðli, umfangi og líkum á

² Mutual Evaluation Report of Iceland. FATF, París 2018.

³ Skýrsla dómsmálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra um aðdraganda og ástæður þess að Ísland hafnaði á „gráa lista“ FATF. Stjórnarráð Íslands, Reykjavík 2019.

⁴ FATF Guidance. National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment. FATF, París 2013.

peningaþvætti og hugsanlegum afleiðingum þess, svo og mat á nauðsynlegum aðgerðum til að draga úr þeirri áhættu sem kann að vera til staðar.

Með áhættumatinu hafa stjórnvöld og aðrir þeir sem hafa hagsmuna að gæta fengið í hendur öflugt vopn í baráttunni gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Með því er lagður sá þekkingarfræðilegi grundvöllur sem nauðsynlegur er til þess að unnt sé að skilgreina og skilja þann vanda sem við er að eiga og tryggja þannig að þær varnir sem til staðar eru séu eins öflugar og skilvirkar og unnt er. Enn fremur er gert ráð fyrir að áhættumatið nýtist ekki aðeins við að gera beinar úrbætur á vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka heldur einnig við aðra þætti eins og úthlutun og forgangsöröðun fjármuna, miðlun upplýsinga og almennar afbrotá- og forvarnir.

Í samræmi við yfirlýsta stefnu stjórnvalda í málaflokknum mun stýrihópur dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka vinna aðgerðaáætlun í kjölfar útgáfu áhættumatsins þar sem ráðlagðar verða aðgerðir til að bregðast við þeirri hættu og draga úr þeim veikleikum sem fram komu við vinnslu þess.

2. HELSTU NIÐURSTÖÐUR

Matsþáttum vegna áhættu sem stafar af peningabætti er skipt upp í eftirfarandi flokka í áhættumatinu; *frumbrot peningabættis, reiðufé og sýndareignir, fjármálamarkaður, sérfræðingar, fjárhættuspil og starfsemi félaga*. Þá er umfjöllun um fjármögnun hryðjuverka skipt upp í fjóra matsþætti. Ýmsar breytingar hafa orðið á málaflokknum á þeim rúmu tveimur árum frá því að síðasta áhættumat leit dagsins ljós. Litlar breytingar hafa þó orðið á niðurstöðum áhættuflokkunar matsþátta. Helstu niðurstöður áhættumats vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka eru eftirfarandi:

FRUMBROT PENINGABVÆTTIS

Skattsvik eru ennþá talin algengustu frumbrot peningabættis á Íslandi og greind áhætta af þeim metin mikil. Brot sem tengjast misnotkun á virðisaukaskattkerfinu, t.a.m. með notkun tilhæfulausra reikninga, eru kerfisbundin og umfangsmikil. Ýmsar breytingar hafa verið gerðar á undanförnum árum til að mæta þessu, t.a.m. á fyrirkomulagi við rannsókn og saksókn skattalagabrota og lögum um tekju- og virðisaukaskatt. Þá skilaði starfshópur skipaður af fjármála- og efnahagsráðherra ýmsum tillögum að aðgerðum til að sporna við misnotkun skattkerfisins fyrr á árinu og er vert að horfa til þeirra.⁵

REIÐUFÉ OG SÝNDAREIGNIR

Reiðufé og notkun þess er sem fyrr talinn alvarlegasti einstaki áhættuþáttur peningabættis hér á landi sem og annars staðar í heiminum. Á Íslandi eru engar hömlur á notkun reiðufjár, hægt er að greiða með reiðufé nánast hvar sem er og eftirlit með notkun þess er af skornum skammti. Þá er talið auðvelt að smygla reiðufé til og frá landinu en örfá mál sem varða flutning á reiðufé yfir landamæri hafa komið upp hjá tollgæslu á undanförnum árum. Eftirlit með flutningi reiðufjár til og frá landinu er ábótavant og lagaleg úrræði takmörkuð

⁵ Útgáfa tilhæfulausra sölureikninga – Eðli háttseminnar og mögulegt umfang – Tillögur til aðgerða. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2023.

að einhverju leyti. Greind áhætta af *reiðufjárviðskiptum og flutningi á reiðufé til og frá Íslandi* er metin mikil.

Notkun og færni brotamanna til að þvætta afrakstur ólöglegar starfsemi með sýndareignir er að færast í aukana. Þá eru sýndareignir algengur greiðslumiðill til að greiða fyrir ólöglegar vörur og þjónustu. Í nýjasta áhættumati ESB er peningaþvættisáhætta af sýndareignum (e. *crypto-assets*) í fyrsta sinn metin mikil.⁶ Umfang sýndareigna á Íslandi er ekki þekkt en kannanir benda til þess að Íslendingar séu ekki eftirbátar annarra ríkja Evrópu þegar kemur að viðskiptum með sýndareignir. Þá eru vísbendingar um að brotamenn hér á landi séu farnir að ráðstafa ávinningi af brotastarfsemi til þess að kaupa sýndareignir. Skortur Skrifstofu fjármálagreininga lögreglu (Sfl.), lögreglu og annarra eftirlitsaðila á nauðsynlegum búnaði, verklagsreglum og sérþekkingu til að rannsaka mál er varða sýndareignir er veikleiki og áhætta af sýndareignum er metin mikil.

FJÁRMÁLAMARKAÐUR

Í síðasta áhættumati var áhætta af *peningasendingum* metin mikil. Umfang þessarar starfsemi hefur hins vegar dregist umtalsvert saman samhliða því að eftirlit hefur verið aukið og greind áhætta af peningasendingum því metin veruleg að þessu sinni. Áhætta tengd *innlánastarfsemi, greiðsluþjónustu, gjaldeyrisskiptum með reiðufé, útgáfu rafeyris og viðskiptum og þjónustu með sýndareignir* er einnig metin veruleg en áhætta af síðastnefnda matsþættinum er talin hafa aukist samhliða aukinni notkun og áhættu tengdri sýndareignum. Í fyrsta sinn er lagt mat á áhættu af *stafrænni fjármálaþjónustu sem er aðgengileg á Ísland en lýtur eftirliti annarra ríkja* og rekstraraðilarnir því ekki tilkynningarskyldir hér á landi. Undir þennan matsþátt fellur mjög fjölbreytt þjónusta, s.s. stafrænir bankar og aðrar fjártæknilausnir. Líkt og á við um sýndareignir er umfang og notkun Íslendinga á þessari þjónustu ekki þekkt, yfirsýn takmörkuð og fáar tilkynningar berast Sfl. vegna þeirra. Þá eru vísbendingar um að brotamenn á Íslandi séu farnir að nýta sér þessar fjártæknilausnir og áhættan heilt yfir metin veruleg.

SÉRFRÆÐINGAR

Í áhættumatinu eru teknar til skoðunar ýmsar stéttir sérfræðinga sem eru tilkynningaskyldir aðilar samkvæmt ppl. Er þá m.a. litið til þess hvort þjónusta þeirra sé misnotuð til peningaþvættis, óháð því hvort sérfræðingarnir séu meðvitaðir um það eða ekki. Líkt og í síðasta áhættumati er áhætta tengd *lögmonnum, endurskoðendum og bifreiðasölum* metin veruleg. Það sama á við um stétt *fasteignasala* en í áhættumatinu er einnig lögð áhersla á fasteignaviðskipti almennt, óháð aðkomu fasteignasala, enda vísbendingar um að ávinningur af brotastarfsemi hér á landi sé gjarnan þvættaður í gegnum fasteignaviðskipti. Listmunasalar eru metnir í fyrsta skipti og áhætta tengd þeim metin miðlungs.

⁶ *Supra-National Risk Assessment Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. SWD(2022)/554. ESB, Brussel 2022, bls. 101.*

FJÁRHÆTTUSPIL

Af þeim fjárhættuspilum sem heimilt er að reka á Íslandi er mesta áhættan tengd *spilakössum*. Í síðasta áhættumati var hún metin mikil en í ljósi aukins eftirlits og umfangsmeiri varna rekstraraðila er hún metin veruleg að þessu sinni. Í farvatninu eru áform um breytingar á lögum tengdum spilakössum sem hafa það að markmiði draga úr áhættunni og bregðast við umfjöllun í síðasta áhættumati og mikilvægt að þær lagabreytingar nái fram að ganga. Í áhættumatinu er áhætta af *fjárhættuspilum á netinu sem rekin eru af erlendum rekstraraðilum* einnig metin en í gildandi áhættumati ESB er áhætta af veðmálum á netinu (*e. online gambling*) metin mikil í fyrsta sinn.⁷ Aðgengi neytenda á Íslandi að erlendum fjárhættuspilum á netinu er ekki háð neinum takmörkunum og innlent eftirlit af skornum skammti. Umfang þátttöku aðila búsettra hér á landi í fjárhættuspilum á slíkum vefsíðum er talið umtalsvert og er áhætta tengd fjárhættuspilum á netinu metin mikil.

STARFSEMI FÉLAGA

Sem fyrr eru *einkahlutafélög* það félagaform sem talið er algengast að sé nýtt til þess að þvætta ólögmætan ávinning og dylja raunverulegt eignarhald. Greind áhætta af einkahlutafélögum er enn metin mikil. Fjölmargar leiðir sem brotamenn nota til þessa að þvætta fjármuni í gegnum félög hafa viðgengist á Íslandi í skjóli, að því er virðist, ákveðinnar menningar og skorts á eftirliti, lagaúrræðum og viðurlögum. Ýmislegt hefur verið gert á undanförunum árum til þess að reyna stemma stigu við misnotkun á félögum. T.a.m. voru sett lög um skráningu raunverulegra eiganda árið 2019 og breytingar hafa verið gerðar á ýmsum lögum með það að markmiði að koma í veg fyrir kennitöluflakk, s.s. með atvinnurekstrarbanni. Áhrif þessara breytinga eiga enn eftir að koma í ljós að fullu og ljóst að þörf er á frekari aðgerðum til þess að sporna við misnotkun á félögum til peningaþvættis.

FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA

Í september 2022 tilkynnti lögregla um rannsókn á ætluðu hryðjuverkabroti en um er að ræða fyrstu rannsókn og ákæru vegna hryðjuverkabrots á Íslandi. Engin staðfest mál hafa komið upp hérlendis sem tengjast fjármögnun hryðjuverka. Áhætta af fjármögnun hryðjuverka er metin út frá fjórum matsþáttum að þessu sinni, þar af þremur nýjum; flutningi reiðfjár yfir landamæri, flutningi fjármuna til og frá Íslandi í gegnum fjármálakerfið og flutningi fjármuna til og frá Íslandi með peningasendingum. Greind áhætta er metin miðlungs fyrir þá áhættuþætti og lítil fyrir áhættu sem stafar af starfsemi almannaeiðlafélaga yfir landamæri.

⁷ *Supra-National Risk Assessment Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. SWD(2022)/554. ESB, Brussel 2022, bls. 236.*

2.1. ÁHÆTTUFLOKKUN MATSPÁTTA

Niðurstöður áhættuflokkunar á þeim matspáttum sem teknir voru til skoðunar við gerð áhættumatsins má sjá í yfirlitinu að neðan. Í viðauka má sjá niðurstöður áhættuflokkunar fyrir árin 2019 og 2021 til samanburðar. Ítarlega umfjöllun um hvern og einn matspátt má finna í köflunum sem á eftir fylgja.

LÍTIL
MIÐLUNGS
VERULEG
MIKIL

PENINGAÞVÆTTI

Frumbrot peningaþvættis

2023

Skattsvik sem frumbrot peningaþvættis

Reiðufé og sýndareignir

Reiðufé, flutningur til og frá Íslandi

Reiðufjárviðskipti

Reiðufé í umferð, háir peningaseðlar

Sýndareignir

Fjármálamarkaður

Innlánastarfsemi

Útlánastarfsemi

Greiðsluþjónusta

Peningasendingar

Gjaldeyrisskipti með reiðufé

Útgáfa rafeyris

Viðskipti og þjónusta með sýndareignir

Viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga

Rekstur sjóða

Lífeyrissjóðastarfsemi

Líftryggingastarfsemi

Stafræn fjármálaþjónusta sem lýtur eftirliti annarra ríkja

Sérfræðingar 2023

Lögmenn	
Endurskoðendur	
Bókarar	
Fasteignasalar og fasteignaviðskipti	
Skipasalar	
Bifreiðumboð, bifreiðasalar og ökutækjaviðskipti	
Skartgripa- og gullsalar, eðalmálmar og -steinar	
Listmunasalar og -miðlarar, markaður með listmuni	

Fjárhættuspil

Lottó	
Happadrætti	
Getraunir	
Spilakassar – söfnunarkassar og happdrættisvélar	
Fjárhættuspil á netinu – erlendir rekstraraðilar	

Starfsemi félaga

Einkahlutafélög	
Hlutafélög, samlagsfélög og sjálfseignastofnanir	
Önnur félög með fjárhagslegan tilgang	
Almenn félög og félagasamtök	
Trú- og lífskoðunarfélög	
Sjóðir og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá	
Önnur almannaeillafélög	

Fjármögnun hryðjuverka

Flutningur reiðufjár yfir landamæri	
Flutningur fjármuna til og frá Íslandi í gegnum fjármálakerfið	
Flutningur fjármuna til og frá Íslandi með peningasendingum	
Starfsemi almannaeillaffélaga yfir landamæri	

3. INNGANGUR

3.1. ÍSLAND Í DAG

Á síðastliðnum árum hefur ýmislegt gerst á alþjóðavettvangi sem hefur haft áhrif á íslenskt samfélag og aðgerðir til varnar peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þar þar hæst Covid-19 faraldurinn, innrásina í Úkraínu og aukna loftslagsvá. Þá hafa breytingar á sviði tækni og vísinda einnig verið miklar og fjórða iðnbyltingin heldur áfram að raungerast, eins og sést t.a.m. þegar litið er til stórstígra framfara á sviði gervigreindar og háhraða farsíma- og internetkerfa.

SAMSETNING ÞJÓÐAR

Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands bjuggu 394.200 manns á Íslandi í lok júlí 2023⁸ og hefur fólksfjölgun mælt mikil á Íslandi undanfarin misseri. Á árinu 2022 fjölgaði íbúum um 11.510 eða um 3,1% og er það mesta fjölgun á einu ári eins langt og mannfjöldatölur fyrir Ísland ná.⁹ Talið er að íbúafjölgun árið 2023 verði enn meiri og að íbúar landsins verði rúmlega 400 þúsund í lok árs.¹⁰ Meðalaldur þjóðarinnar var 38,4 ár árið 2021.¹¹

Hina miklu fólksfjölgun má rekja til aðfluttra ríkisborgara auk náttúrlegrar fjölgunar þjóðarinnar. Um mitt ár 2023 voru erlendir ríkisborgarar 70.540 talsins eða um 18% af heildarmannfjöldanum og hefur hlutfallið aukist á undanförunum árum. Hlutfall starfandi innflytjenda á íslenskum vinnumarkaði hefur fjórfaldast frá árinu 2003 og var árið 2022 rúm 20%.^{12, 13} Að teknu tilliti til óvissuástands í heiminum í dag, s.s. stríða og flóttamannavanda, er talið líklegt að erlendum ríkisborgurum sem leitast eftir að setjast að og/eða starfa hér á landi muni halda áfram að fjölga í náinni framtíð.

Af heildarmannfjölda landsins búa flestir á höfuðborgarsvæðinu. Í upphafi árs 2023 bjuggu tæplega 63% á Stór-Reykjavíkursvæðinu, þ.e. samfelldri byggð frá Hafnarfirði til Mosfellsbæjar. Tæplega 6% bjuggu á næstfjölmennasta þéttbýlissvæðinu, Keflavík og Njarðvík, og rúmlega 5% bjuggu á Akureyri og nágrenni.¹⁴

⁸ Mannfjöldinn á 2. ársfjórðungi 2023 – Hagstofa Íslands

⁹ Mannfjöldinn 1. janúar 2023 – Hagstofa Íslands

¹⁰ Mánaðarskýrsla hagdeildar HMS fyrir ágúst 2023 | Húsnæðis- og mannvirkjastofnun

¹¹ Meðalaldur Íslendinga 1841–2021 by Ár og Kyn. PxWeb (hagstofa.is)

¹² Mannfjöldinn á 2. ársfjórðungi 2023 – Hagstofa Íslands

¹³ Mánaðarskýrsla hagdeildar HMS fyrir ágúst 2023 | Húsnæðis- og mannvirkjastofnun

¹⁴ Mannfjöldinn 1. janúar 2023 – Hagstofa Íslands

SAMFÉLAGS- OG EFNAHAGSMÁL

Íslenskt efnahagslíf einkennist af mikilli atvinnuþátttöku og litlu atvinnuleysi. Árið 2022 mældist atvinnuþátttaka t.a.m. um 80%, hlutfall starfandi af mannfjölda var um 77% og atvinnuleysi um 3,7%.¹⁵ Meðallaun eru há í alþjóðlegum samanburði og endurspegla þá miklu verðmætasköpun sem fram fer hér á landi og er undirstaða góðra lífskjara og velferðarkerfis.^{16, 17, 18} Annað sem einkennir íslenskt samfélag er víðtæk stéttarfélagsaðild launafólks og enn fremur sú staðreynd að skylduaðild er að lífeyrisjóðum, sbr. lög nr. 129/1997.¹⁹

Ísland rekur sjálfstæða peningastefnu og hefur eigin gjaldmiðil, íslenska krónu. Sökum smæðar sinnar er krónan nokkuð viðkvæm fyrir sveiflum á helstu mörkuðum landsins. Að sama skapi hafa óstöðug verðbólga og vextir einkennt íslenskt samfélag. Á síðastliðnum árum hafa verðbólga og vextir verið lág í sögulegu samhengi. Verðbólgan lækkaði lítillega í Covid-19 heimsfaraldrinum en eftir að öllum takmörkunum var aflétt jókst hún á ný samhlíða auknum umsvifum í hagkerfinu. Í lok árs 2019 var þróun ársverðbólgu 1,7% en 9,6% í lok árs 2022.²⁰ Auk neikvæðra efnahagsáhrifa heimsfaraldursins má rekja þessa miklu hækkun til heimsástandsins, t.a.m. átaka í kjölfar innrásar í Úkraínu og orkukrísu í Evrópu. Þá hafa vextir á Íslandi hækkað í takt við þróun verðbólgu. Í lok árs 2019 voru meginvextir Seðlabanka Íslands (sí) 3%. Þeir lækkuðu á fyrri hluta árs 2020 niður í 0,75% áður en þeir hækkuðu skarpt og voru 9,25% í september 2023.²¹ Lágvaxtaumhverfið sem skapaðist olli því að skuldir jukust víða og töluverð tilfærsla varð á fasteignalánum úr verðtryggðum lánum í óverðtryggð lán. Stór hluti þessara óverðtryggðu lána bera fasta vexti sem koma til endurskoðunar á árunum 2024 og 2025 sem mun þá skila sér í þyngri greiðslubyrði lána.²² Hingað til hefur ekki borið á auknum vanskilum vegna aukinnar greiðslubyrði en á árinu 2023 hefur þó borið á því að einstaklingar hafi fært sig í auknum mæli aftur yfir í verðtryggt lánaform.²³

Í *Fjármálastöðugleika* sí 2023/2 kemur fram að staða stóru viðskipta-bankanna sé sterk og að álagspróf sí annars vegar og Alþjóðagjaldeyrissjóðsins hins vegar hafi leitt í ljós að bankarnir búa yfir miklum viðnámsþrótti gagnvart ytri áföllum í efnahagslífinu. Þá eru eiginfjárhlutföll bankanna há, arðsemi af reglulegum rekstri góð og vanskil heimila og fyrirtækja í lágmarki.²⁴

Í *Peningamálum*, ársfjórðungsriti sí frá 23. ágúst 2023, er gert ráð fyrir að hagvöxtur á Íslandi árið 2023 verði um 3,5% sem liggur nærri meðalvexti áranna 2012–2019. Þá gerir sí ráð fyrir 2,5% hagvexti á ári árin 2024 og 2025.²⁵

HELSTU GJALDEYRISSKAPANDI ATVINNUVEGIR

Á síðustu áratugum hefur efnahagslíf Íslands tekið stakkaskiptum, orðið fjölbreyttara, og hvílir undirstaða atvinnulífs á fleiri stöðum en fyrr. Öflug tækni- og nýsköpunarfyrirtæki hafa komið fram á sjónarsviðið og hafa haslað sér völl á ýmsum sviðum atvinnulífs. Ein afleiðing er sú að bein erlend fjárfesting á Íslandi

¹⁵ [Vinnumarkaðurinn árið 2022 – Hagstofa Íslands](#)

¹⁶ [Menntunarstaða – Hagstofa Íslands](#)

¹⁷ [Vísitölur launa – Hagstofa Íslands](#)

¹⁸ [Kastljósinu beint að staðreyndum \(sa.is\)](#)

¹⁹ [Trade Union Dataset \(oecd.org\)](#)

²⁰ [Verðbólga \(sedlabanki.is\)](#)

²¹ [Meginvextir sí \(sedlabanki.is\)](#)

²² *Fjármálastöðugleiki, 2022(2)*. sí, Reykjavík, 31. rit. 28. september 2022, bls. 20.

²³ *Fjármálastöðugleiki, 2023(2)*. sí, Reykjavík, 33. rit. 20. september 2023, bls. 17.

²⁴ *Fjármálastöðugleiki, 2023(2)*. sí, Reykjavík, 33. rit. 20. september 2023, bls. 4.

²⁵ *Peningamál, 2023(3)*. sí, Reykjavík, 93. rit. 23. ágúst 2023, bls. 12–13.

í tækni og nýsköpun hefur vaxið í réttu hlutfalli við velgengi þessara fyrirtækja.

Þrátt fyrir góðan árangur íslenskra fyrirtækja innan nýsköpunar- og tæknigeirans er það fyrst og fremst hinn hraði vöxtur ferðaþjónustu sem umbylt hefur ásýnd og atvinnusköpun íslensks samfélags síðustu 15 árin. Á síðasta áratug hefur ferðaþjónusta orðið einn af helstu atvinnuvegum landsins og erlendir fjárfestar líta á uppbyggingu ferðatengdrar þjónustu á Íslandi sem góðan valkost. Ferðaþjónustan jafnaði sig skjótt á því mikla höggi sem hún varð fyrir í Covid-19 faraldrinum þegar erlendum ferðamönnum fækkaði úr um tveimur milljónum árið 2019 í tæplega hálfa milljón árið 2020. Strax árið 2022 voru ferðamenn orðnir rúmlega 1,7 milljón. Á árinu 2023 er þess vænst að fjöldi ferðamanna verði yfir tvær milljónir og spáir Ferðamálastofa að árið 2025 verði fjöldinn kominn upp undir þrjár milljónir.^{26, 27}

Auk þess hafa hinir hefðbundnu atvinnuvegir, sjávarútvegur, landbúnaður, orkuvinnsla og stóriðja, mótað efnahag landsins um langa hríð og aðlagast breyttum tímum með aukinni tæknivæðingu, skilvirkni og stöðugri nýsköpun. Sjávarútvegur er ein mikilvægasta stoð efnahagslífsins hér á landi og bein störf í sjávarútvegi hafa verið á milli átta og níu þúsund síðustu ár. Um 98% alls íslensks sjávarfangs er flutt út og selt á erlendum markaði og skapar stóran hluta útflutningstekna þjóðarinnar.²⁸ Þriðji stóri gjaldeyrissskapandi atvinnuvegurinn er orkuvinnsla og sala á raforku til stóriðju. Nokkur stór alþjóðleg iðnfyrirtæki eru starfandi á Íslandi og nýta þau stóran hluta þeirrar raforku sem framleidd er á Íslandi við starfsemi sína. Hreint ál úr íslenskri orku fer á erlenda markaði þar sem það er nýtt í byggingar- og bílaiðnað. Íslenski áliðnaðurinn er ein stærsta útflutningsgrein landsins.

Ljóst má vera að efnahagslíf á Íslandi byggir ekki lengur aðeins á sjávarútvegi en er þó viðkvæmt fyrir heimsmarkaðsverði á sjávarafurðum og áli og aðgengi að erlendum mörkuðum, þá sérstaklega mörkuðum innan ESB sem skipta höfuðmáli fyrir íslensk fyrirtæki. Innviðir Íslands teljast vel samþættir við löggjöf ESB. Sem dæmi má nefna að Ísland er með aðild að Evrópska efnahagssvæðinu (EES), Schengen-svæðinu og Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA). Stór hluti lagaumgjarðar ESB hefur verið innleiddur á Íslandi og Ísland tekur þátt, að vísu án atkvæðisréttar, í starfsemi ýmissa stofnana og áætlunum ESB, þ.á m. á sviði viðskipta, umhverfismála, menntunar og rannsókna. Tveir þriðju hlutar utanríkisviðskipta Íslands eru við aðildarríki ESB.²⁹

²⁶ [Heildarfjöldi erlendra ferðamanna | Ferðamálastofa \(ferdamalastofa.is\)](#)

²⁷ [Yfirlit um spár um fjölda ferðamanna | Ferðamálastofa \(ferdamalastofa.is\)](#)

²⁸ [Forsíða | Samtök fyrirtækja í sjávarútvegi \(sfs.is\)](#)

²⁹ [Iceland \(europa.eu\)](#)

ÍSLAND Í ALÞJÓÐLEGUM SAMANBURÐI

Sé íslenskt samfélag skoðað með alþjóðlega mælikvarða í huga má sjá að Ísland er framarlega hvað varðar lífskjör, jafnrétti, öryggi og tæknivæðingu:

- Ísland sat í þriðja sæti vísitölu Sameinuðu þjóðanna (sp) um þróun lífsgæða (e. *Human Development Index*) í september 2023. Vísitalan mælir lífslíkur frá fæðingu, hlutfall þeirra er teljast læsir meðal fullorðinna, hlutfall íbúa í námi á öllum skólastigum og lífsgæði mæld með vergri landsframleiðslu og kaupmáttarjöfnuði í bandarískum dölum.³⁰
- Samkvæmt mælingum Alþjóðaefnahagsráðsins (e. *World Economic Forum*, WEF) árið 2023 mældist hvergi í heiminum meiri jöfnuður á milli kynjanna en á Íslandi og var Ísland í efsta sæti 14. árið í röð. Mælikvarðinn sem WEF byggir mat sitt á felur í sér mælingar á fjórum samfélagsþáttum er varða kynjajafnrétti á sviði heilbrigðis, menntunar, efnahagslífs og stjórnmála.³¹
- Íslenskt atvinnulíf hefur lengi verið opið fyrir tækninýjungum og tileinkað sér í auknum mæli þær nýjungar sem einkenna fjórðu iðnbyltinguna. Samkvæmt gögnum Alþjóðabankans (e. *The World Bank*) var Ísland með 100% internetþekju og áskriftir að farsímum voru 457 þúsund árið 2022 eða um 123% mannfjöldans.^{32,33}
- Samkvæmt friðarvísitölunni *Global Peace Index* var Ísland friðsælasta og öruggasta ríki heims árið 2023 og hefur skipað fyrsta sæti listans frá því að vísitalan var fyrst gerð árið 2008.³⁴ Fremur lág glæpatíðni og lág tíðni óeirða og ofbeldisfullra mótmæla hefur þar talsvert vægi.
- Loks hefur spilling að jafnaði mælst lítil hér á landi, en samkvæmt *Transparency International* var Ísland í 14. sæti yfir þau lönd þar sem minnst spilling mældist árið 2022.³⁵

³⁰ [Human Development Index | Human Development Reports \(undp.org\)](https://data.undp.org/)

³¹ *Global Gender Gap Report 2023 – Insight report*. World Economic Forum, Cologny/ Geneva 2023, bls. 27.

³² [Individuals using the Internet \(% of population\) – Iceland | Data \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/)

³³ [Mobile cellular subscriptions \(per 100 people\) – Iceland | Data \(worldbank.org\)](https://data.worldbank.org/)

³⁴ *Global Peace Index 2023: Measuring Peace in a Complex World*. Institute for Economics & Peace, Sydney 2023, bls. 2.

³⁵ [2022 Corruption Perceptions Index: Explore the... - Transparency.org](https://www.transparency.org/)

3.2. LAGAUMHVERFI OG EFTIRLIT

FATF

Alþjóðlegi aðgerðahópurinn FATF var settur á fót á fundi leiðtoga sjö helstu iðnríkja heims í París í júlí 1989. Voru samtökin stofnuð í því skyni að vinna að aðgerðum til að koma í veg fyrir að fjármálakerfið sé misnotað í þeim tilgangi að koma illa fengnu fé í umferð. Árið 2001 bættist baráttan gegn fjármögnun hryðjuverka svo við verkefnalista samtakanna í kjölfar hryðjuverkanna í Bandaríkjunum 11. september það ár. Í tengslum við framkvæmd ályktana öryggisráðs sá árið 2007 hófu samtökin einnig að vinna gegn fjármögnun á útbreiðslu geryðingarvopna.

Hlutverk og starfssvið FATF hefur að meginstefnu til verið greint í þrennt. Í fyrsta lagi að semja staðla fyrir aðgerðir í aðildarríkjunum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Í öðru lagi að leggja mat á aðgerðir einstakra ríkja við innleiðingu þessara staðla og í þriðja lagi að rannsaka og læra að þekkja aðferðir þeirra sem stunda peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Á þessum grundvelli hefur FATF samið tilmæli til aðildarríkja sinna um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

FATF framkvæmir úttektir á löggjöf, reglum og skilvirkni hvers aðildarríkis um sig og gefur út skýrslur um aðgerðir þeirra. Eftir því sem við á hafa aðildarríki samtakanna sammælt um að beita hvert annað þrýstingi með því að setja einstök ríki á sérstakan lista yfir svonefnd ósamvinnuþýð ríki, uppfylli þau ekki þær kröfur sem samtökin gera. Getur slíkur þrýstingur einnig falið í því að gerðar séu strangari kröfur til þessara ríkja, eða aðila sem þar búa, varðandi fjármálalega gerninga eða í útgáfu aðvarana um að viðskipti við aðila í þeim ríkjum geti falið í sér hættu á peningabætti.

LAGAUMHVERFI

Með lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 64/2006 var þriðja peningabættistilskipun ESB nr. 2005/60/EB innleidd hér á

landi. Áður höfðu verið í gildi lög nr. 80/1993 um sama efni sem samin höfðu verið í því skyni að laga íslenska löggjöf að tilskipun ráðs Evrópubandalagsins nr. 91/308/EEC um ráðstafanir gegn peningabætti, en þeim lögum var svo breytt í kjölfar endurskoðunar og breytinga á síðastgreindri tilskipun með tilskipun ESB nr. 2001/97/ESB. Fjórða peningabættistilskipun ESB nr. 2015/849/EB var innleidd hér á landi með lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018 er tóku gildi 1. janúar 2019. Með lögnum voru jafnframt tekin upp valin ákvæði úr fimmtu peningabættistilskipun ESB nr. 2018/843/EB. Nokkrar minniháttar breytingar hafa verið gerðar á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka frá gildistöku þeirra, m.a. til að bregðast við athugasemdum ESA, eftirlitsstofnunar EFTA, sem gerði úttekt á innleiðingunni í lok árs 2019. Þá hafa breytingar á lögnum einnig verið gerðar til að bregðast við síðari breytingum á tilmælum FATF, til að samræma þau við breytingar á öðrum innlendum lögum og til að gera lögin skýrari eftir reynslu af framkvæmd þeirra.

Á Íslandi er nú að finna heildstæða og þróaða lagaumgjörð til að taka á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sem er ætlað að koma í veg fyrir að fjármunum sem kunna að vera fengnir með ólögmati háttsemi sé komið í umferð í hinu hefðbundna fjármálakerfi eða þeir notaðir til þess að fjármagna hryðjuverk.

Samkvæmt 1. gr. pþl. er það markmið laganna að koma í veg fyrir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka með því að skylda aðila sem stunda starfsemi er kann að verða notuð til peningabættis eða fjármögnunar hryðjuverka að þekkja deili á viðskiptamönnum sínum og starfsemi þeirra og tilkynna um það til þar til bærra yfirvalda vakni grunur um eða verði þeir varir við slíka ólögmeta starfsemi. Samkvæmt því ná lögin til aðila sem teljast tilkynningarskyldir samkvæmt lögnum og skilgreindir eru sem slíkir. Leggja lögin ýmsar skyldur á herðar þessum aðilum en þar er m.a. mælt fyrir um skyldu þeirra til að:

- Framkvæma áhættumat á rekstri og viðskiptum.
- Hafa skjalfesta stefnu, stýringar og verkferla til að draga úr og stýra áhættu sem stafar af hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.
- Kanna áreiðanleika viðskiptamanna sinna í tilgreindum tilvikum.
- Hafa viðeigandi kerfi, ferla og aðferðir til að meta hvort innlendur eða erlendur viðskiptamaður eða raunverulegur eigandi sé í áhættuhópi vegna stjórnmálalegra tengsla.
- Tilkynna um grunsamleg viðskipti til Sfl.

Í lögunum er jafnframt kveðið á um að í nánar tilgreindum tilvikum sé bannað að:

- Bjóða upp á nafnlaus viðskipti.
- Taka þátt í eða stuðla að viðskiptum sem ætlað er að dylja raunverulegt eignarhald.
- Stofna til eða halda áfram viðskiptum við skelbanka.

Jafnframt mæla lögin m.a. fyrir um gerð áhættumats, tilkynningar til Sfl. og greiningu á þeim, innri starfshætti tilkynningarskyldra aðila og þjálfun starfsmanna þeirra, eftirlit skilgreindra eftirlitsaðila samkvæmt lögunum svo og þvingunarúrræði og viðurlög við brotum á lögunum og reglugerðum settum samkvæmt þeim.

PENINGAÞVÆTTI

Í ákvæði 264. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl.) er peningabætti lýst refsivert. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins skal hver sem tekur við, nýtir eða aflar sér eða öðrum ávinnings af broti á lögunum, eða af refsiverðu broti á öðrum lögum, eða umbreytir slíkum ávinningi, flytur hann, sendir, geymir, aðstoðar við afhendingu hans, leynir honum eða upplýsingum um uppruna hans, eðli, staðsetningu eða ráðstöfun ávinnings, sæta fangelsi allt að 6 árum. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins skal sá sæta sömu refsingu sem framið hefur frumbrot og fremur jafnframt brot samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins og gilda þá reglur laganna um ákvörðun refsingar vegna tveggja eða fleiri brota eftir því sem við á. Er þá um að ræða svonefnt sjálfþvætti, þ.e. þegar einn og sami einstaklingur drýgir frumbrot peningabættis og peningabættisbrot. Þá er refsað samkvæmt lögunum fyrir brot gegn 264. gr. sem framið er innan íslenska ríkisins enda þótt frumbrotið sem ávinningur stafar frá hafi verið framið erlendis, og án tillits til hver var að því valdur.

Við orðalag ákvæðisins, eins og því var breytt á árinu 2009, var horft til 6. gr. samnings sþ gegn fjölþjóðlegri og skipulagðri brotastarfsemi, sem samþykktur var á allsherjarþingi sþ 15. nóvember 2000 og undirritaður af hálfu íslenska ríkisins 13. desember sama ár. Þá var jafnframt tekið tillit til athugasemda sem gerðar höfðu verið af hálfu FATF í skýrslu samtakanna um aðgerðir gegn peningabætti á Íslandi í október 2006.

Skilgreining á peningabætti samkvæmt pþl. tekur mið af skilgreiningu hugtaksins í 264. gr. hgl. Samkvæmt íslenskum lögum geta öll refsiverð brot samkvæmt síðastgreindum lögum eða sérrefsilögum verið frumbrot peningabættis. Öll brot sem hafa fjárhagslegan ávinning, s.s. fíkniefnabrot, skattalagabrot, mansal og þjófnaður, geta því fallið þar undir. Þá telst það einnig vera peningabætti þegar aðkoma einstaklings eða lögaðila að meðferð ávinnings er með þeim hætti sem lagt er til grundvallar í skilgreiningu hugtaksins.

FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA

Samkvæmt ákvæðum pbl. telst það fjármögnun hryðjuverka þegar fjármuna er aflað, hvort sem er með beinum eða óbeinum hætti, í þeim tilgangi eða með vitneskju um að nota eigi þá í heild eða að hluta til að fremja brot sem er refsivert samkvæmt 100. gr. a.-c. hgl. Samkvæmt 100. gr. a. hgl. skal þeim refsað fyrir hryðjuverk með allt að ævilöngu fangelsi, sem fremur eitt eða fleiri af þeim brotum sem talin eru upp í ákvæðinu, í þeim tilgangi að valda almenningi verulegum ótta eða þvinga með ólögmætum hætti íslensk eða erlend stjórnvöld eða alþjóðastofnun til að gera eitthvað eða láta eitthvað ógert, eða í því skyni að veikja eða skaða stjórnskipun eða stjórnmalalegar, efnahagslegar eða þjóðfélagslegar undirstöður ríkis eða alþjóðastofnunar.

Í ákvæði 100. gr. b. í hgl. er enn fremur kveðið á um að hver sem beint eða óbeint styður mann, félag eða hóp, sem fremur eða hefur þann tilgang að fremja hryðjuverk samkvæmt a-lið greinarinnar, með því að leggja fram fé eða veita annan fjárhagslegan stuðning, útvega eða safna saman fjármagni eða með öðrum hætti gera fjármagn aðgengilegt, skuli sæta fangelsi allt að 10 árum. Þá varðar það fangelsi allt að 6 árum samkvæmt 100. gr. c. hgl., að liðsinna í orði eða verki eða með fortölum, hvatningum, eða styðja með öðrum hætti refsiverða starfsemi eða sameiginlegt markmið félags eða hóps, sem framið hefur eitt eða fleiri brot gegn 100. gr. a. eða b. hgl. og starfsemin eða markmiðin fela í sér að eitt eða fleiri slík brot séu framin.

Ofangreind lagaákvæði eiga rætur sínar að rekja til breytinga sem gerðar voru á hgl. á árinu 2002. Um var að ræða nauðsynlegar lagabreytingar til þess að uppfylla skyldur íslenska ríkisins samkvæmt þremur alþjóðasamþykktum á vegum sÞ gegn hryðjuverkum. Var þar í fyrsta lagi um að ræða alþjóðasamning frá 15. desember 1997 um að koma í veg fyrir hryðjuverkasprengingar, í öðru lagi alþjóðasamning frá 9. desember 1999 um að koma í veg fyrir fjármögnun hryðjuverkastarfsemi og í þriðja lagi ályktun öryggisráðs sÞ nr. 1373 frá 28. september 2001. Fölu lagabreytingarnar í sér að verknaðurinn „hryðjuverk“ var skilgreindur í refsilögum og talinn meðal alvarlegustu afbrota að íslenskum lögum. Þá var fjárhagslegur stuðningur við hryðjuverkastarfsemi gerður að sjálfstæðu refsiverðu broti.

ENDURHEIMT OG UPPTAKA ÓLÖGMÆTS ÁVINNINGIS

Hvað varðar heimildir til upptöku ávinnings af peningaþvættisbrotum eða fjármögnun hryðjuverka þá er í 69. gr. hgl. að finna almenna heimild til að gera upptækan ávinning af broti eða fjárhæð sem svarar til hans í heild eða að hluta. Sama gildir um muni sem keyptir eru fyrir slíkan ávinning eða komið hafa í hans stað. Þá er heimilt samkvæmt ákvæðinu, þegar ekki er unnt að færa fullar sönnur á fjárhæð ávinnings, að áætla fjárhæðina. Sem dæmi um tilvik þar sem ákvæðinu var beitt þar sem ákært var og sakfelld fyrir peningaþvætti má nefna

dóma Hæstaréttar (Hrd.) 25. nóvember 2021 í máli nr. 28/2021 og 15. desember 2016 í máli nr. 829/2015. Báðir dómar sýna enn fremur mikilvægi rannsókna á fjármálaumsvifum samhliða frumbrotum peningabættis.

AÐRIR LAGABÁLKAR

Sem dæmi um aðra lagabálka sem tengjast málaflokknum má nefna lög um meðferð sakamála nr. 88/2008. Þá skal enn fremur nefna nýlega löggjöf sem hefur að markmiði að styrkja varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Má í því samhengi í fyrsta lagi nefna lög um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019 sem ætlað er að tryggja að á hverjum tíma séu til staðar réttar og áreiðanlegar upplýsingar um raunverulega eigendur lögaðila til að greina og koma í veg fyrir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Í öðru lagi lög um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri nr. 119/2019 sem mæla fyrir um skráningarskyldu þeirra félaga sem útdeila fjármunum í almannabágu og hafa starfsemi yfir landamæri. Loks í þriðja lagi lög um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna nr. 68/2023 sem mæla m.a. fyrir um frystingu fjármuna í samræmi við tilteknar þvingunaraðgerðir til þess að hindra fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu og fjármögnun gereyðingarvopna.

LÖGGÆSLUSTOFNANIR OG EFTIRLITSADILAR

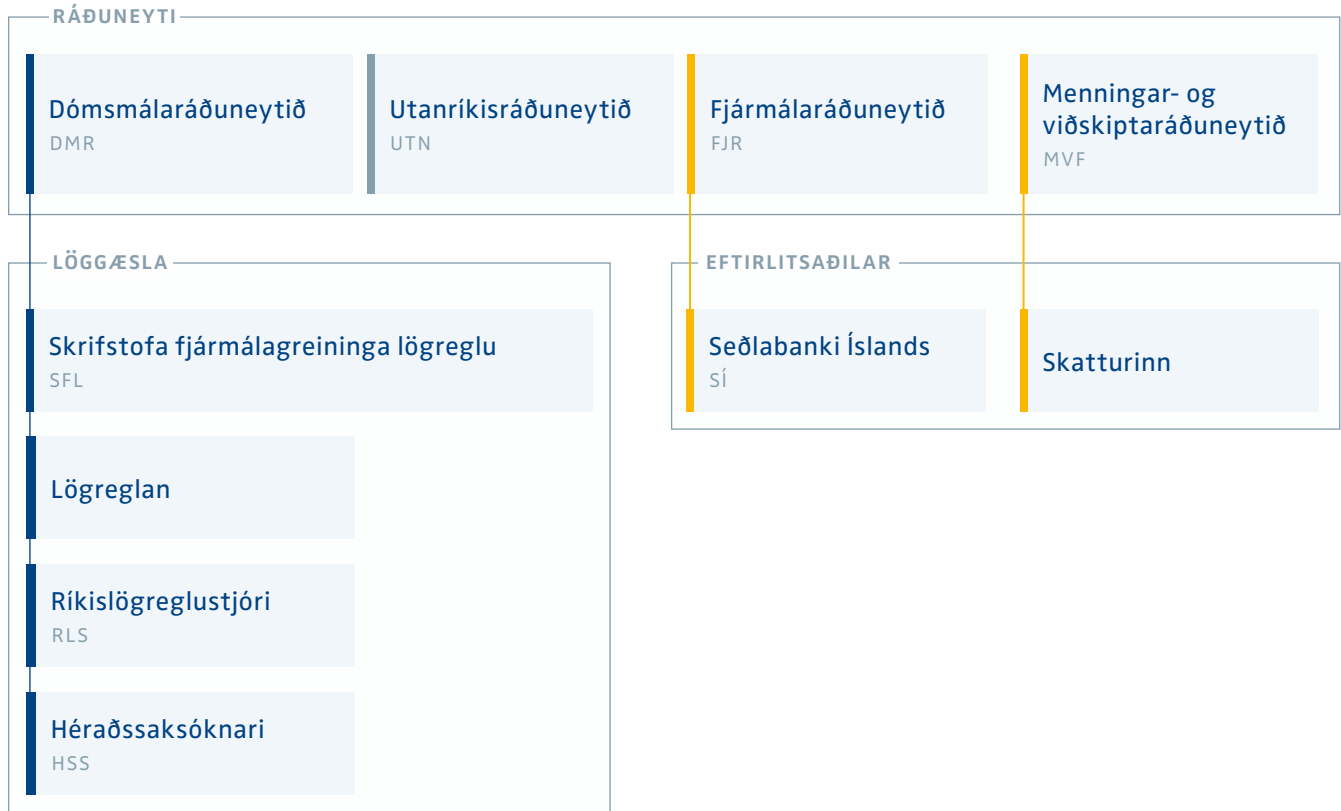
Af hálfu stjórnvalda eru fjölmargir aðilar sem eiga aðkomu að málefnum tengdum peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Sinna þessir aðilar ýmist yfirstjórn, stefnumótun eða eftirliti með framkvæmd pbl., eða fara með rannsókn og/eða saksókn slíkra brota. Hér að neðan er farið yfir helstu stjórnvöld og stofnanir sem tengjast málaflokknum, en um heildstætt yfirlit um ábyrgðasvið stjórnvalda vísast til meðfylgjandi myndar.

Stýrihópur um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka:

Sinnir meðal annars stefnumótun og vinnur að samhæfingu aðgerða vegna varna gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Öll stjórnvöld sem nefnd eru í þessum kafla eiga fulltrúa í stýrihópnum.

STÝRIHÓPUR UM AÐGERÐIR GEGN PENINGAÞVÆTTI OG FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA UNDIR STJÓRN DÓMSMÁLARÁÐUNEYTISINS

Mynd 1



DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ DMR

Fer með yfirstjórn málaflokksins, þar með talið löggjöf um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Dómsmálaráðherra skipar stýrihóp um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

UTANRÍKISRÁÐUNEYTIÐ UTN

Fer með yfirstjórn. Fer meðal annars með lög um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og frystingu fjármuna nr. 68/2023. Ráðuneytið skal m.a. halda skrár um þvingunaraðgerðir sem eru í gildi hér á landi og gegn hverjum þær beinast.

MENNINGAR- OG VIÐSKIPTARÁÐUNEYTIÐ MVF

Fer með yfirstjórn. Málefni skráarsviðs ríkisskattstjóra falla meðal annars undir ráðuneytið. Fer einnig með lög um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019 og lög um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri nr. 119/2019.

FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐUNEYTIÐ FJR

Fer með yfirstjórn. Málefni sí falla meðal annars undir ráðuneytið sem og löggjöf er varðar fjármálamarkaðinn í heild sinni.

SEÐLABANKI ÍSLANDS sí

Hefur eftirlit með því að þeir aðilar sem tilgreindir eru í a til j-lið 1. mgr. 2. gr. pþl. fari að ákvæðum laganna. Hér er meðal annars um að ræða fjármálafyrirtæki, rafeyrisfyrirtæki og lífeyrissjóði. Fjármálaeftirlitið, sem áður var sjálfstæð stofnun, er hluti af sí samkvæmt ákvæðum laga um Seðlabanka Íslands nr. 92/2019.

SKATTURINN EINNIG RÍKISSKATTSTJÓRI

Stofnun sem ríkisskattstjóri starfrækir eftir breytingu á ýmsum lögum með lögum nr. 141/2019 sem fól í sér sameiningu ríkisskattstjóra og tollsins. Skatturinn starfrækir fyrirtækjaskrá (einnig hlutafélagaskrá), ársreikningaskrá, skrá um raunverulega eigendur og peningaþvættiseftirlit ríkisskattstjóra sem hefur eftirlit með því að þeir aðilar sem tilgreindir eru í l til u-lið 1. mgr. 2. gr. pþl. fari að ákvæðum laganna. Hér er meðal annars um að ræða endurskoðunarfyrirtæki, lögmannsstofur, fasteignasölur og bílaumboð. Þá hefur peningaþvættiseftirlit ríkisskattstjóra jafnframt eftirlit með almannaheillafélögum samkvæmt lögum um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri nr. 119/2019 hvað varðar peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Loks fer ríkisskattstjóri með stjórn tollamála og er auk þess falið að framfylgja öðrum lögum og stjórnvaldsreglum sem varða innflutning, umflutning og útflutning á vörum samkvæmt ákvæðum tollalaga nr. 88/2005. Innan embættis ríkisskattstjóra er sérstök eining, Tollgæsla Íslands, sem sinnir tollgæslu. Tollgæslustjóri fer með daglega stjórn og rekstur Tollgæslu Íslands í umboði ríkisskattstjóra. Þann 1. maí 2021 sameinuðust Skatturinn og Skattrannsóknarstjóri ríkisins (srs) eftir að lög þess efnist voru samþykkt í apríl það ár. Skattrannsóknarstjóri ríkisins er því ekki

lengur sjálfstæð stofnun heldur hluti af eftirlits- og rannsóknarsviði skattsins. Skattrannsóknarstjóri hefur með höndum rannsóknir samkvæmt lögum um tekjuskatt nr. 90/2003 og lögum um aðra skatta og gjöld sem eru álögð af ríkisskattstjóra eða honum er falin framkvæmd á.

SKRIFSTOFA FJÁRMÁLAGREININGA LÖGREGLU SFL

Sjálfstæð rekstrareining innan embættis héraðssaksóknara. Tekur á móti tilkynningum um viðskipti þar sem grunur leikur á peningapvætti eða fjármögnun hryðjuverka. Sér um greiningu á mótteknum tilkynningum, aflar nauðsynlegra viðbótarupplýsinga og miðlar greiningum til lögbærra aðila.

HÉRAÐSSAKSÓKNARI HSS

Fer með ákærvald í málum vegna brota gegn 100. gr. a.-c. hgl. sem snúa að hryðjuverkum og annast rannsókn og fer með ákærvald í alvarlegum brotum gegn ákvæði 264. gr. sömu laga sem snúa að peningapvætti.

LÖGREGLAN

Annast rannsóknir brota undir stjórn héraðssaksóknara eða lögreglustjóra. Þá höfða lögreglustjórar önnur sakamál en þau sem ríkissaksóknari eða héraðssaksóknari höfðar.

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRI RLS

Fer með málefni lögreglunnar í umboði ráðherra á grundvelli lögreglulaga nr. 90/1996. Ríkislögreglustjóri sér um gerð áhættumats samkvæmt pþl. og annast rannsóknir á málum sem tengjast hryðjuverkum, þ.á m. fjármögnun hryðjuverka.

3.3. GERÐ ÁHÆTTUMATSINS

Áhættumatið er á ábyrgð RLS sem sá um vinnslu þess í breiðu og nánú samráði við stýrihóp dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Undirbúningur áhættumatsins hófst í september 2022. Við vinnslu áhættumatsins var leitast við að hafa viðtækt samráð við alla þá sem hlut eiga að máli. Ráðist var í umfangsmikla gagnaöflun frá eftirlitsaðilum, löggæslustofnunum, Sfl. og öðrum opinberum aðilum. Við þá gagnaöflun var stuðst við handbók öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu um gagnaöflun vegna áhættumats vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka.³⁶ Notast var við tölulegar upplýsingar þar sem við átti og þær voru tiltækar en að auki var stuðst við sérfræðilpekkingu þeirra sem eiga aðkomu að málaflokknum. Við uppfærslu áhættumatsins var fyrst og fremst horft til stöðunnar á þeim tíma sem áhættumatið var unnið og tekið tilliti til þeirra breytinga sem höfðu orðið á málaflokknum frá útgáfu síðasta áhættumats. Við framsetningu tölulegra upplýsinga var almennt miðað við tölur frá árunum 2021 og 2022 nema annað sé tekið fram.

Markmiðið með áhættumatinu er að koma auga á, greina og meta með heildstæðum hætti áhættu af peningabætti og fjármögnun hryðjuverka á Íslandi. Gert er ráð fyrir að áhættumatið muni nýtast öllum þeim sem hagsmuna eiga að gæta af vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, s.s.:

- *Stjórnvöldum*, meðal annars við stefnumótun í málaflokknum, gerð aðgerðaáætlunar til að milda greinda áhættu, gerð fræðsluefnis og reglusetninga og við úthlutun og forgangsöröðun fjármuna.
- *Eftirlitsaðilum*, til notkunar við áhættumiðað eftirlit og áherslur í eftirliti.
- *Réttarvörslukerfinu*, við rannsóknir og greiningu á aðferðafræði við peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

³⁶ *OSCE Handbook on Data Collection in Support of Money Laundering and Terrorism Financing, National Risk Assessments*. Organization for Security and Co-operation in Europe, Vín 2012.

- *Tilkynningarskyldum aðilum*, við gerð áhættumats og til að styrkja þá þætti þar sem veikleikar hafa verið greindir, t.d. með auknum stýringum, áreiðanleikakönnunum, verkferlum og þjálfun starfsmanna.
- *Fræðimönnum*, við rannsóknir á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.
- *Almenningi*, til að vekja vitund almennings á hættum á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

3.3.1. AÐFERÐAFRÆÐI

Áhættumatið er unnið í samræmi við aðferðafræði FATF um gerð slíkra mata og byggt var á við gerð áhættumata fyrir árin 2019 og 2021.^{37, 38} Við skoðun á aðferðafræðinni eru grundvallarhugtök eftirfarandi:

- *Áhætta* samanstendur af þremur þáttum, þ.e. ógn, veikleikum/mildandi þáttum og afleiðingum. Samspil veikleika og mildandi þátta er að þegar mildandi þáttur er til staðar um tiltekinn áhættuþátt dregur það úr veikleikum sama áhættuþátta og öfugt. Að því leyti vinna þessir þættir saman.
- *Ógn* getur verið einstaklingur eða hópur fólks, starfsemi eða atferli sem getur mögulega valdið tjóni, t.d. á hagsmunum ríkis, samfélags og/eða efnahagskerfis. Með hliðsjón af peningabætti og fjármögnun hryðjuverka getur ógn stafað af brotamönnum, brotahópum, hryðjuverkasamtökum og/eða stuðningsmönnum þeirra, sjóðum í umráðum framangreindra, svo og starfsemi peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka, í fortíð, nútíð og framtíð. Ógn markar ákveðinn upphafspunkt við að skilja áhættu af peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Af þessum sökum er mikilvægt að skilja t.d. umhverfi frumbrota peningabættis og ávinning af brotastarfsemi, m.a. með hliðsjón af eðli, stærð og umfangi við mat á áhættu af slíkri starfsemi. Þá getur sérstakt ógnarmat einnig verið undanfari að áhættumati fyrir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.
- *Veikleiki* samanstendur af atriðum sem geta haft áhrif á ógn, t.d. stutt við eða auðveldað starfsemi þar sem ógn er til staðar. Í samhengi við áhættumat vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka þarf að

³⁷ FATF Guidance. *National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*. FATF, París 2013.

³⁸ FATF Report. *Terrorist Financing Risk Assessment Guidance*. FATF, París 2019.

aðgreina veikleika frá ógnum, t.d. til þess að unnt sé að gera úrbætur á þeim þáttum sem eru í reynd veikleikar þegar kemur að vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka með hliðsjón af opinberu eftirliti og hversu vel ríki eru í stakk búin til þess að takast á við veikleika. Veikleikar geta einnig tekið til ákveðinnar starfsemi, fjármálaafurðar eða tegundar þjónustu og geta gert hana útsettari fyrir áhættu vegna peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka. Hið gagnkvæma gildir um mildandi þætti.

- Með *afleiðingum* er átt við þau áhrif eða skaða sem peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka geta haft á hagsmuni ríkisins. Afleiðingarnar geta í eðli sínu verið til lengri eða skemmri tíma og geta m.a. haft áhrif á efnahag, samfélagið og orðspor landsins og þar með alþjóðlega hagsmuni. Í ljósi áskorana við að ákvarða afleiðingar í hverju tilviki fyrir sig leggur FATF frekar áherslu á það í aðferðafræði sinni að ná góðum skilningi á ógnum og veikleikum við mat á áhættu.
- *Eðlislæg* áhætta er áhætta áður en tekið er tillit til stýringa og annarra aðferða við að draga úr eða stýra áhættu.
- *Eftirstæð* áhætta er áhætta sem er til staðar eftir að tekið hefur verið tillit til stýringa og annarra aðferða til að draga úr eða stýra áhættu.

Fyrsta skrefið við gerð áhættumatsins var að skilgreina helstu ógnir sem steðja að íslenskum hagsmunum hvað varðar peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og meta með hliðsjón af veikleikum og mildandi þáttum. Þegar skilgreining á þessum matsþáttum lá fyrir var viðeigandi gagna og upplýsinga aflað og þau greind og metin til að komast að niðurstöðu um áhættuflokkun. Við gerð áhættumatsins var höfð hliðsjón af gildandi áhættumati Evrópusambandsins og áhættumati annarra ríkja, einkum Norðurlandanna. Aðferðafræðinni má nánar lýsa með eftirfarandi hætti:

Skilgreiningu, sem felur í sér skilgreiningu á þeim ógnum, veikleikum og mildandi þáttum sem eru til staðar, auk þess að horfa til afleiðinga. Sú starfsemi eða þáttur sem er til skoðunar hverju sinni er kortlagður og metið hvort til staðar séu ógnir eða veikleikar og mildandi þættir. Ákvörðun um það hvaða starfsemi eða þættir eru í mestri hættu og/eða stafar mest ógn af og nauðsynlegt er að kortleggja byggir annars vegar á áhættuatburðum, þ.e. þekktum dæmum og málum um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sem upp hafa komið, og hins vegar á áhættuþáttum, þ.e. þekktum atriðum sem leiða til þess að tiltekin starfsemi eða þáttur telst útsettari fyrir peningaþvætti.

Greiningu, sem felur í sér greiningu á eðli, umfangi og líkum á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka með hliðsjón af þeim ógnum og veikleikum sem skilgreindir hafa verið að teknu tilliti til mildandi þátta. Á grundvelli greiningarinnar er áhætta metin og hún flokkuð fyrir hvern matsþátt fyrir sig.

Matsfylki, sem byggði að hluta til á matsfylki ESB, var notað við áhættuflokkunina. Þegar ógnir og veikleikar og mildandi þættir voru metnir og þeim gefin stig var stuðst við ákveðin viðmið. Í grófum dráttum stýrði ógn áhættuflokkun en niðurstaða flokkunarinnar gat verið á skalanum 1-4 eftir því hvort greind áhætta var metin lítil, miðlungs, veruleg eða mikil. Þegar ógn hafði verið metin var lagt mat á hvort til staðar væru veikleikar eða mildandi þættir sem höfðu áhrif á ógn og um leið áhættuflokkun. Fjórir flokkar veikleika og mildandi þátta (sjá nánar að neðan) fengu hver um sig stig á skalanum 1-4 eftir því hvort áhrif mildandi þátta gagnvart ógninni, að teknu tilliti til veikleika, voru metin lítil (engin lækkun áhættu), miðlungs (2,5% lækkun), veruleg (5% lækkun) eða mikil (7,5% lækkun). Lækkunaráhrif flokkanna fjögurra fyrir veikleika og mildandi þætti voru lögð saman og síðan dregin frá metinni ógn og gat heildarlækkunin því að hámarki verið 30%. Að lokum var sú tala námunduð að næstu heilu tölu sem var þá niðurstaða áhættuflokkunar matsþáttarins.

LÍTIL

MIÐLUNGS

VERULEG

MIKIL

Við mat á ógn var m.a. horft til eftirfarandi þátta:

- *Umhverfi*: Staðsetning og landfræðilegir þættir, menning og aðferðir við flutning og/eða afhendingu fjármuna.
- *Starfsemi*: Vitneskja, útsetning áhættu og nýjungar.
- *Samstarfsaðilar*: Nýir, óþekktir, traust o.fl.

Þeir fjórir flokkar veikleika og mildandi þátta sem komu fyrst og fremst til skoðunar voru:

- *Útsetning* fyrir áhættu, t.d. hve auðvelt er að misnota tiltekna starfsemi.
- *Áhættuvitund*, þ.e. hversu meðvitaðir aðilar eru um áhættu vegna peningaþvættis.
- *Reglur og stýringar*, þ.e. hvort fullnægjandi reglur og stýringar séu til staðar. Sá greinarmunur var gerður að við mat á reglum var horft til settra laga og stjórnsýslufyrirmæla, en við mat á stýringum var horft til innri reglna fyrirtækja og stofnana.
- *Eftirlit*, þ.e. hvort eftirlit sé til staðar og því sinnt.

Þessir þættir gátu, eðli málsins samkvæmt, aukið á áhættu vegna veikleika eða eftir atvikum dregið úr ógninni væri um mildandi þátt að ræða. Þar sem veikleikar gátu ekki haft sömu áhrif til hækkunar í prósentuhlutfalli og mildandi þættir höfðu til lækkunar var einnig sérstaklega lagt mat á það í hverju tilviki fyrir sig hvort veikleikar væru það alvarlegir að þeir gætu haft áhrif á fyrirliggjandi ógn og mat hennar.

Hluti af aðferðafræði áhættumatsins er að meta hvort grípa þurfi til aðgerða til að draga úr greindri áhættu og ef svo er tilgreina hvaða aðgerðir eru viðeigandi. Stýrihópur dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka mun vinna áfram með þær tillögur sem fram komu við vinnslu áhættumatsins og útbúa aðgerðaáætlun til að mæta þeim.

4. PENINGARVÆTTI

Peningaþvætti hér á landi einkennist af mikilli þátttöku í fjármálakerfinu og notkun gjaldmiðils sem er almennt ógjaldgengur erlendis. Fjármálakerfið er því oftast nauðsynlegur liður í þeim verknaðaraðferðum sem þekktar eru við þvætti á ávinningi innlendar brotastarfsemi. Smæð fjármálakerfisins og íslenska krónan koma þó ekki í veg fyrir að alþjóðlegt peningaþvætti eigi sér stað á Íslandi. Ávinningur af brotastarfsemi er hagnýttur hér á landi, þá gjarnan þvættaður í gegnum fasteignaviðskipti, verslunarviðskipti eða rekstur fyrirtækja og félaga í annars löglegri starfsemi, jafnt sem erlendis, t.d. með kaupum á gjaldeyri eða öðrum lausafjármunum sem smyglað er úr landi. Aðferðir til peningaþvættis krefjast mismikillar sérfræðikunnáttu en vísbendingar eru um að brotamenn á Íslandi hafi greiðan aðgang að sérfræðingum sem aðstoða þá, meðvitað eða ómeðvitað, við ýmsa anga peningaþvættis, t.a.m. við bókhald, fasteignaviðskipti og viðskipti við bankastofnanir. Margar skjalfestar peningaþvættisaðferðir og -mál varða reiðufé en tiltölulega fá mál hafa komið upp hér á landi varðandi sýndareignir þó talið sé næsta víst að þeim muni fjölga eftir því sem útbreiðsla þeirra eykst og brotamenn ná tökum á aðferðum við að hagnýta þær.

Þeir matsþættir peningaþvættis sem teknir eru fyrir í áhættumatinu taka m.a. mið af þeim aðferðum sem hér hefur verið lýst. Einnig voru hafðar til hliðsjónar þekktar aðferðir sem FATF hefur vakið athygli á á undanförunum árum, s.s. aðferðir tengdar fjárhættuspilum. Matsþáttunum má skipta upp í eftirfarandi yfirflokka; skattsvik sem frumbrot peningaþvættis, reiðufé og sýndareignir, fjármálamarkaður, sérfræðingar, fjárhættuspil og starfsemi félaga. Hverjum matsþætti eru gerð góð skil í köflunum sem á eftir fylgja en fyrst verður fjallað um þrjú stig peningaþvættis, umfang peningaþvættis, afleiðingar þess og helstu frumbrot peningaþvættis á Íslandi.

ÞRJÚ STIG PENINGAÞVÆTTIS

Peningaþvætti má skipta upp í þrjú stig. Á fyrsta stigi er ólöglegum ávinningi komið inn í hagkerfið, t.d. í gegnum fjármálakerfið (*e. placement*). Á öðru stigi er ávinningurinn kominn inn í fjármálakerfið og hann fluttur til innan þess, jafnvel oftast en einu sinni, til að einangra hann frá ólöglegum uppruna og leyndu upprunalegu eignarhaldi (*e. layering*). Á þriðja stigi er ávinningurinn hagnýttur og honum komið inn í efnahagskerfið, t.d. með því að kaupa löglega eign, s.s. fasteign, bifreið, listaverk eða hlutabréf (*e. integration*).³⁹

UMFANG PENINGAÞVÆTTIS

Eðli málsins samkvæmt er nær ómögulegt að meta umfang peningaþvættis á Íslandi og nokkuð misjafnt er milli alþjóðastofnana hversu stórt hlutfall peningaþvætti er áætlað af vergri landsframleiðslu. Einna algengast er að vísað sé til mats Alþjóðagjaldeyrissjóðsins sem áætlar umfang peningaþvættis á bilinu 2–5% af vergri landsframleiðslu á heimsvísu en fleiri alþjóðastofnanir hafa metið peningaþvætti á þessu bili.^{40,41} Þó má geta þess að í ógnarmati Europol á skipulagðri brotastarfsemi sem gefið var út í lok árs 2021 kemur fram að umfang og flækjustig peningaþvættis innan ESB hafi fram til þessa verið verulega vanmetið.⁴² Ísland kemur ásættanlega út í samanburði við önnur ríki varðandi áhættur tengdar peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.⁴³ Þá leiddi nýleg könnun Alþjóðagjaldeyrissjóðsins í ljós að erlent greiðslufæði um íslenska fjármálakerfið er tiltölulega áhættulítið í norrænum samanburði.⁴⁴ Í þessu samhengi er rétt að halda því til haga að íslenska fjármálakerfið er hlutfallslega lítið og að Ísland er ekki alþjóðleg fjármálamiðstöð. Þó er óvarlegt að álykta annað en að peningaþvætti sé álíka að umfangi hér á landi og í öðrum vestrænum ríkjum. Taka ber öllum tölulegum upplýsingum um umfang peningaþvættis með fyrirvara og er fyrst og fremst mikilvægt að átta sig á að um umtalsverðar fjárhæðir er að ræða og afleiðingarnar geta því verið miklar.

AFLEIÐINGAR PENINGAÞVÆTTIS

Neikvæðar afleiðingar peningaþvættis fyrir samfélagið og fjármálakerfi þess eru margskonar:

- Peningaþvætti ógnar fjárhaglegum hagsmunum ríkissjóðs sem verður af umtalsverðum tekjum á ári hverju í tengslum við peningaþvætti og skattundanskot. Hefur peningaþvætti þannig mikil áhrif á fjármálastöðugleika.
- Peningaþvætti heftir frjálsa samkeppni og hindrar að markaðsöflin fái að njóta sín. Háttsemin skekkir samkeppnisstöðu á markaði að því leyti að aðilar sem ýmist stunda slík brot sjálfir eða kaupa þjónustu undirverktaka sem það gera kunna að geta boðið lægri verð en aðilar með löglegan rekstur sem standa utan slíkra brota.

³⁹ *Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Second edition and supplement on special recommendation IX.* The World Bank, Washington 2006.

⁴⁰ *Money Laundering: the Importance of International Countermeasures--Address by Michel Camdessus (imf.org)*

⁴¹ *Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crimes – Research Report.* United Nations Office on Drugs and Crime, Vín 2011, bls. 7.

⁴² *EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021 – A Corrupting Influence: The Infiltration and Undermining of Europe's Economy and Society by Organised Crime.* Europol, Lúxemborg 2021, bls. 11.

⁴³ *Basel AML Index 2022: 11th Public Edition – Ranking money laundering and terrorist financing risk around the world.* Basel Institute on Governance, Basel 2022, bls. 27.

⁴⁴ *Technical Assistance Report – Nordic Baltic Technical Assistance project: Financial Flows Analysis, AML/CFT Supervision, and Financial Stability.* IMF Country report no. 23/320. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, Washington 2023.

- Í samfélögum þar sem peningaþvætti fær að viðgangast grefur það undan trúverðugleika efnahags- og réttarkerfisins svo og trausti almennings til lögreglu, ákærvalds og annarra stjórnvalda. Afleiðingarnar geta enn fremur verið slæmt orðspor, innanlands sem og utan, og þar með skaðað íslenskt efnahagslíf verulega.
- Þá fylgir peningaþvætti oft röð annarra brota. Hér er ekki átt við sjálft frumbrotið heldur önnur brot sem nauðsynlegt er að fremja samhliða peningaþvætti, ýmist sem verknaðaraðferð við peningaþvætti eða sjálfstæð brot eftir á, s.s. misnotkun á auðkennum annarra og skjalafals.
- Loks eykur peningaþvætti hvata brotamanna til að fremja fleiri brot. Þegar brotamenn geta nýtt sér ávinning af brotum sem þeir fremja getur það verið hvati til að fremja fleiri brot.

Í ljósi þessa alls er mikilvægt að stjórnvöld njóti trausts og viðhafi sýnilegt eftirlit, sjái til þess að peningaþvættismál séu rannsökuð með fullnægjandi hætti og að þeir sem slík afbrot fremja verði beittir lögmæltum viðurlögum. Að sama skapi gegnir einkageirinn mikilvægu hlutverki sem fyrsta varnarlína gegn peningaþvætti og er miðlun upplýsinga og gott samstarf opinberra aðila og einkageirans því einnig afar mikilvægt. Loks er peningaþvætti alþjóðlegt í eðli sínu og skilvirkt alþjóðasamstarf milli löggæslustofnana og annarra hagsmunaaðila er lykilþáttur í baráttunni gegn þessum brotum.

FRUMBROT PENINGAÞVÆTTIS

Með frumbrotum peningaþvættis er átt við þau brot sem leiða af sér ólögmætan ávinning sem síðan verður andlag peningaþvættis. Hér á eftir verður fjallað með almennum hætti um frumbrot peningaþvættis og helstu tegundir þeirra en ekki er um sérstaka áhættuflokkun á slíkum brotum að ræða. Þó verður síðar fjallað sérstaklega um skattsvik sem frumbrot peningaþvættis og sæta þau brot áhættuflokkun eftir aðferðafræði áhættumatsins.

Ísland telst með öruggari löndum heims hvað varðar glæpi og afbrotatíðni, sér í lagi þegar horft er til alvarlegra ofbeldisbrota.⁴⁵ Þrátt fyrir það er árlega framinn fjöldi brota sem geta verið frumbrot peningaþvættis. Frumbrot peningaþvættis geta verið brot á hgl. eða sérrefsilögum. Dæmi um algeng frumbrot hérlandis eru þjófnaður, fjársvik, fjárdráttur, skattalagabrot og fíkniefnabrot.

Teknar voru saman upplýsingar um afbrotatölfræði hjá lögreglu um algengustu frumbrot þar sem peningaþvætti var rannsakað samhliða á árunum 2021 og 2022, sjá töflu 1. Byggt er á tölfræðiupplýsingum um fjölda mála sem tekin eru úr kerfum lögreglu (LÖKE).

Að frátöldum skattalagabrotum eru fíkniefnabrot og fjársvik algengustu frumbrot peningaþvættis. Á árunum 2021 og 2022 hafði lögregla til rannsóknar

⁴⁵ OECD Better Life Index

HELSTU FRUMBROT PENINGAÞVÆTTIS (ÞÞ)

Tafla 1

Hver tegund brots er eintalin innan sama máls, t.d. ef rannsókn vegna skattalagabrots snýr að fleirum en einum aðila er hver tegund brots aðeins talin einu sinni. Innan hvers máls getur hins vegar verið fleiri en ein tegund brota sem falla þó undir sama brotaflokk, t.d. getur rannsókn vegna skattalagabrots snúið að fleiri en einni tegund brots. Því kann fjöldi frumbrota rannsökuð samhliða peningaþvætti að vera vanáætlaður.

Tegundir brota	2021			2021		
	Fjöldi brota alls	Fjöldi brota ásamt ÞÞ	Hlutfall	Fjöldi brota alls	Fjöldi brota ásamt ÞÞ	Hlutfall
Skattalagabrot	158	135	85%	55*	34	62%
Fíkniefnabrot	400	31	8%	336	31	9%
Fjársvik	670	54	8%	580	24	4%
Fjárdráttur	46	10	22%	57	10	18%
Skjalabrot	276	7	3%	252	12	5%
Þjófnaður	4.927	29	1%	4.596	8	0,2%

* Fækkun skattalagabrota má að hluta rekja til lagabreytinga. Sjá nánar umfjöllun í kafla áhættumatsins um skattsvik sem frumbrot peningaþvættis.

62 mál þar sem peningaþvætti var rannsakað samhliða fíkniefnabroti og 78 mál þar sem peningaþvætti var rannsakað samhliða fjársvikum. Fjárdráttur er einnig algeng birtingarmynd frumbrota peningaþvættis en árin 2021 og 2022 voru 20 peningaþvættismál til rannsóknar samhliða fjárdrætti.

Undir *fíkniefnabrot* fellur framleiðsla, innflutningur, sala og dreifing, varsla og meðferð fíkniefna. Brot tengd fíkniefnum geta ýmist verið brot gegn sérrefsilögum, sbr. lög um ávana- og fíkniefni nr. 65/1974, eða hgl., séu brotin stórfelld, sbr. 173. gr. a. laganna. Þær upplýsingar sem teknar voru saman um fíkniefnabrot snúa einvörðungu að framleiðslu, sölu eða dreifingu og innflutningi fíkniefna en ekki vörslubrotum. Í skýrslu RLS um skipulagða brotastarfsemi frá árinu 2021 segir um slíka starfsemi tengda fíkniefnum: „Að meðaltali kemur upp eitt fíkniefnamál í hverjum mánuði þar sem umfang máls og fjöldi þeirra sem koma við sögu gefa vísbendingu að um skipulagða brotastarfsemi sé að ræða. Fíkniefnabrot tengjast einnig í mörgum tilvikum öðrum brotaflokkum og annarri ólöglegri iðju.“⁴⁶ Þá er talið að eftir því sem þessir hópar eflast eiga þeir auðveldara með að fela slóð sína, kaupa sérfræðiþekkingu og fela ágóða starfseminnar í löglegum rekstri.⁴⁷ Fjölmarginir dómur hafa fallið í fíkniefnamálum á undanförunum árum þar sem peningaþvætti var einnig til rannsóknar samhliða, s.s. dómur Landsréttar (Lrd.) 21. október 2022 í máli nr. 187/2022, Lrd. 27. maí 2022 í máli nr. 241/2021, Hrd. 25. nóvember 2021 í máli nr. 28/2021 og Lrd. 18. júní 2021 í máli nr. 39/2020.

Fjársvik eru ein tegund auðgunarbrot. Það teljast fjársvik ef maður kemur öðrum manni til að hafast eitthvað að eða láta eitthvað ógert með því á ólögsmætan

⁴⁶ Skipulögð brotastarfsemi 2021. Mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra á skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi. Ríkislögreglustjóri, Reykjavík 2011, bls. 16.

⁴⁷ Skipulögð brotastarfsemi á Íslandi. Áhættumatsskýrsla greiningardeildar ríkislögreglustjóra. Ríkislögreglustjóri, Reykjavík 2019, bls. 24.

hátt vekja, styrkja eða hagnýta sér ranga eða óljósa hugmynd hans um einhver atvik, og hafa þannig fé af honum eða öðrum, sbr. 248. gr. hgl. Fjársvikamál þar sem peningaþvætti gæti komið við sögu geta verið váttryggingasvik, t.d. með sviðsetningu tjóna, kortasvik þar sem greiðslukort í eigu annarra eru notuð til að svíkja út vörur eða þjónustu og annars konar blekkingar þar sem brotamaður aflar sér ólögsmæts ávinnings. Þá eru algeng svikamál í gegnum Internetið. Eftirfarandi eru dæmi um dóma sem hafa fallið í fjársvikamálum á undanförunum árum þar sem peningaþvætti var einnig til rannsóknar samhliða; Lrd. 16. júní 2023 í máli nr. 458/2022, Lrd. 24. júní 2022 í máli nr. 390/2021, Lrd. 8. október 2021 í máli nr. 524/2020 og Lrd. 24. maí 2019 í máli nr. 353/2018.

Fjárdráttur fellur undir auðgunarbrot, sbr. 247. gr. hgl. Fjárdráttur er einhliða og ólögsmæt tileinkun fjárverðmæta, sem eru eign annars, að einhverju leyti eða öllu, en í vörslu hins brotlega sjálfs, enda sé tileinkun gerð í auðgunarskyni.⁴⁸ Dæmi um fjárdrátt þar sem peningaþvætti gæti komið við sögu er millifærsla fjármuna af reikningi í eigu annars aðila eða lögaðila á eigin reikning og tengjast þessi mál oft umboðssvikum, sbr. 249. gr. hgl. Eftirfarandi eru dæmi um dóma sem fallið hafa í fjárdráttarmálum á undanförunum árum þar sem peningaþvætti var einnig til rannsóknar samhliða; Hrd. 13. apríl 2022 í máli nr. 33/2021 og Lrd. 11. október 2019 í máli nr. 725/2018.

Skjalabrot eru notuð hvort heldur sem er til þess að svíkja út fé eða villa á sér heimildir við ýmis lögskipti, t.d. framvísun á fölsuðum persónuskilríkjum, sbr. umfjöllun síðar í áhættumatinu um kerfiskennitölur. Undir skjalabrot falla m.a. skjalafals, misnotkun skjals og röng notkun stimpils eða merkis. Af framangreindum flokkum varða flest mál skjalafals. Fjöldi þessara mála má rekja til falsaðra persónuskilríkja, bæði breytifalsaðra (efnisfölsun) og grunnfalsaðra (fölsun frá rótum). Af dómaframkvæmd verður rakið að hér sé aðallega um erlenda aðila að ræða sem koma hingað til lands á fölsuðum skilríkjum eða nota slík skilríki til þess að verða sér úti um kerfiskennitölu.

Þjófnaður, hvort sem verknaðaraðferðin er hnúpl eða innbrot, er ein tegund auðgunarbrot og algeng tegund frumbrota peningaþvættis. Skilgreining á þjófnaði er einhliða og ólögsmæt taka fjármuna eða orkuforða, sem eru eign annars manns að einhverju eða öllu leyti, með leynd úr vörslum umráðamanns til að slá eign sinni á þá í auðgunarskyni.⁴⁹ Greiningardeild RLS hefur vakið athygli á aukningu á þessari tegund afbrota í skýrslum um skipulagða brotastarfsemi. Dæmi eru um að farandbrotahópar hafi ítrekað komið hér til lands í þeim tilgangi að fremja skipulögð innbrot og þjófnað.⁵⁰

PENINGAÞVÆTTISRANNSÓKNIR OG -DÓMAR

Mikil fjölgun hefur orðið á málum vegna peningaþvættis síðustu ár. Teknar voru saman tölfraðiupplýsingar er varða rannsóknir á peningaþvætti á tímabilinu 2017–2022, sjá töflu 2. Fjöldi peningaþvættismála sem tekin voru til rannsóknar

⁴⁸ Jónatan Þórmundsson: *Þættir um auðgunarbrot. Sérstakur hluti*. Reykjavík 2009, bls. 151.

⁴⁹ Jónatan Þórmundsson: *Þættir um auðgunarbrot. Sérstakur hluti*. Reykjavík 2009, bls. 66.

⁵⁰ *Skipulögð brotastarfsemi á Íslandi. Áhættumatsskýrsla greiningardeilda ríkislögreglustjóra*. Ríkislögreglustjóri, Reykjavík 2019, bls. 18.

FJÖLDI PENINGAÞVÆTTISMÁLA Í RANNSÓKN Á ÁRUNUM 2017–2022

Tafla 2

Tegund peningaþvættis	2017 Fjöldi	2018 Fjöldi	2019 Fjöldi	2020 Fjöldi	2021 Fjöldi	2022 Fjöldi	Samtals
Peningaþvætti, ávinningur vegna brotastarfsemi	25	31	73	77	65	78	349
Peningaþvætti, vegna ávinnings af eigin broti	22	51	126	120	93	40	452
Samtals	47	82	199	197	158	118	801

FJÖLDI PENINGAÞVÆTTISDÓMA Á ÁRUNUM 2018–2022.

Tafla 3

Peningaþvættisdómar	2018		2019		2020		2021		2022		Samtals	
	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall	Fjöldi	Hlutfall
Sakfelling	5	71%	17	100%	36	90%	32	71%	22	76%	112	81%
Sýkna	2	29%	0	0%	4	10%	13	29%	7	24%	26	19%
Samtals	7	100%	17	100%	40	100%	45	100%	29	100%	138	100%

síðastliðin tvö ár er tæplega 300 eða 158 mál árið 2021 og 118 mál árið 2022. Til samanburðar var heildarfjöldi peningaþvættismála í rannsókn á árunum 2017 og 2018 129 talsins. Stafar sú fjölgun ekki síst af aukinni áherslu á þennan málaflokk hjá lögreglu.

Samhliða fjölgun rannsókna hefur peningaþvættisdómum fjölgað en dómstólar hafa dæmt í um 140 málum á síðastliðnum 5 árum, sjá töflu 3. Þá er hlutfall sakfellinga fyrir þetta tímabil að meðaltali um 80%.

Vert er að gjalda varhug við tölfræðina. Dómar geta innihaldið fleiri en eitt brot og mál hjá lögreglu geta haft aðra lúkningu en með dómi, s.s. rannsókn hætt eða málseiningar sameinaðar. Loks má nefna að mörgum ákærum vegna peningaþvættis hefur verið vísað frá dómi vegna skorts á sjálfstæðri lýsingu peningaþvættisbrots. Var það niðurstaða dóms Hæstaréttar Íslands 2. mars 2022 í máli nr. 46/2021 sem hratt þessu af stað. Í umræddum dómi var niðurstaðan sú að skort hefði lýsingu í ákæru í hverju athafnir ákærða hefðu falist við peningaþvætti (sjálfsþvætti) til viðbótar frumbrotum. Af þeim sökum var þeim ákærulið vísað frá héraðsdómi. Frá þessum tíma hafa allnokkrir dómar fallið þar sem þetta hefur verið staðfest.

4.1. SKATTSVIK SEM FRUMBROT PENINGAÞVÆTTIS

ÁHÆTTUFLOKKUN



Skattsvik eru refsiverð brot og ein algengustu frumbrot peningaþvættis. Birtingarmynd þeirra getur verið sviksamleg háttsemi með ýmsum verknaðaraðferðum sem hafa að markmiði að koma skattaðilum undan greiðslu skatta og opinberra gjalda. Skattsvik geta hvort tveggja varðað við ýmis sérrefsilög og hgl. Helstu sérrefsilög á sviði skattalaga eru lög um tekjuskatt nr. 90/2003, lög um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988. Séu brot gegn téðum sérrefsilögum meiriháttar varða þau við ákvæði 262. gr. hgl. Við greininguna í þessum flokki var m.a. stuðst við upplýsingar frá SRS, Sfl. og lögreglu, upplýsingar og skýrslur frá öðrum opinberum aðilum og viðhlítandi löggjöf.

ALMENNT

Skattyfirvöld gegna lykilhlutverki við tekjuöflun ríkisins með innheimtu skatta og gjalda. Skattsvik valda miklu samfélagslegu tjóni, m.a. með því að skekkja samkeppnisstöðu fyrirtækja og ógna fjárhagslegum hagsmunum ríkisins. Samkvæmt skilgreiningu FATF eru skattsvik hluti af frumbrotum peningaþvættis. Skilgreiningin fær stoð í 264. gr. hgl. Skattrannsóknastjóri annast frumrannsókn allra skattalagabrota og aflar allra nauðsynlegra gagna áður en tekin er ákvörðun um hvort máli skuli vísað til lögreglu, sbr. tilmæli ríkissaksóknara nr. 6/2021. Sú breyting hefur orðið á frá gerð síðasta áhættumats að skattrannsóknarstjóri ríkisins er nú hluti af eftirlits- og rannsóknasviði Skattsins í stað sjálfstæðrar stofnunar en sameiningin átti sér stað þann 1. maí 2021.^{51, 52} Sameiningin var viðbragð við kröfum sem leiddu af dómum Mannréttindadómstóls Evrópu í tengslum við rannsókn og saksókn skattalagabrota og á að koma í veg fyrir tvöfalda refsingu aðila (*ne bis in idem*). Í dag er fleiri málum lokið innan skattkerfisins með sekt en skattrannsóknarstjóra var veitt aukin sektarheimild, að ákveðnum skilyrðum uppfylltum, með framangreindri lagabreytingu í apríl 2021. Af því leiðir að færri mál fara í refsimeðferð til héraðssaksóknara en áður, eins og sjá má í töflu 1 að ofan í kaflanum um frumbrot peningaþvættis.

⁵¹ [Sameining Skattsins og Skattrannsóknarstjóra ríkisins | Fréttir og tilkynningar | Skatturinn – skattar og gjöld](#)

⁵² [Sameinað svið skatteftirlits og skattrannsókna | Fréttir og tilkynningar | Skatturinn – skattar og gjöld](#)

Það teljast skattsvik þegar aðili gefur af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangar eða villandi upplýsingar sem ætlaðar eru til grundvallar skattákvörðunum. Sama gildir ef aðili vanrækir að veita upplýsingar sem kunna að hafa þýðingu, hvort heldur vegna eigin skattskila eða annarra. Dæmi um þetta geta verið vanframtaldar tekjur rekstraraðila, tvöfalt reikningskerfi, greiðsla dulinna launa og offærð rekstrargjöld, bæði tilhæfulaus og vegna persónulegra útgjalda.

Ein tegund skattsvika er skipulögð *brotastarfsemi* sem felur í sér kerfisbundið misferli brotahópa á skattkerfinu með skipulögðum brotum á skattalögum. Dæmi um slíkt gæti verið ólögð notkun sölu- og eigninga frá félögum og einstaklingum sem ekki stunda neina atvinnustarfsemi heldur eru reikningar nýttir hjá rekstraraðilum sem ætla sér að komast hjá greiðslu virðisaukaskatts og tekjuskatts og ná út fjármunum til greiðslu dulinna launa, þ.e. svartra launatekna, eða til persónulegra nota. Þessa háttsemi má bæði sjá undir formi misnotkunar á félögum en einnig í nafni einstaklinga. Annað dæmi um slíkt er útgáfa tilhæfulausra inneignarskýrsla í virðisaukaskatti þar sem brotaaðilar senda inn virðisaukaskattskýrslur með von um endurgreiðslu án þess að nokkur innistæða sé fyrir því. Grunnforsenda er að lögaðili eða einstaklingur sé með opið virðisaukaskattsnúmer.

Annað dæmi er *dulda hagkerfið* en það vísar oft til „viðskiptaumhverfis“ sem hvergi er skráð. Allt er undir yfirborðinu og hvorki tekjur né gjöld eru talin fram. Sem dæmi mætti nefna rekstur sem ekki hefur verið skráður hjá skattyfirvöldum og/eða tilvik þar sem ekki hefur verið sótt um virðisaukaskattsnúmer. Þar af leiðandi er engum sköttum skilað vegna þessarar starfsemi. Þetta getur bæði verið undir formerkjum rekstrar félaga eða einstaklingsrekstrar.

Árið 2021 voru heildarskatttekjur ríkisins rúmir 709 ma.kr. en útsvar sveitafélaga fyrir sama ár nam um 274 ma.kr. Á árinu 2022 námu heildarskatttekjur 861 ma.kr. en útsvar þess árs nam um 306 ma.kr.^{53,54} Ekki liggja fyrir nákvæmar tölur um umfang skattsvika hér á landi en í skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða frá 2017 kom fram að skattundanskot hafa verið metin á bilinu 3–7% af landsframleiðslu eða um 10% af heildarskatttekjum hins opinbera.⁵⁵ Því má að líkum leiða að skattsvik á Íslandi séu gríðarlega alvarleg og kostnaðarsöm fyrir samfélagið.

Samkvæmt upplýsingum frá SRS er meginþorri þeirra mála sem lokið hefur verið með rannsóknarskýrslu undanfarin ár upprunninn hjá embættinu sjálfu. Sameining Skattsins og skattrannsóknarstjóra ríkisins á árinu 2021 gerir það einnig að verkum að tölulegur samanburður milli árána 2021 og 2022 er ekki tiltækur í ljósi breyttra laga og reglna. Tilkynningum sem berast frá Sfl. hefur fjölgað á síðastliðnum árum en fjöldi nýrra mála sem tekin voru til skoðunar á grundvelli tilkynninga Sfl. voru 34 talsins á árinu 2021 en 45 á árinu 2022.

Um 1.500 til 2.000 eftirlitsmál eru skráð hjá SRS vegna athugunarverðra skattskila á ári hverju. Hluti þessara mála verður að skattrannsóknarmálum en

⁵³ *Ríkisreikningur 2022. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Fjársýsla ríkisins, Reykjavík 2023, bls. 21.*

⁵⁴ *Útsvar – Samband íslenskra sveitarfélaga*

⁵⁵ *Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða. Skýrsla starfshóps. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2017, bls. 3.*

flest þeirra eru þó skatteftirlitsmál. Á árinu 2021 voru 265 mál skráð til rannsóknar og var rannsókn lokið með skýrslu í 70 málum. Á árinu 2022 voru 216 mál skráð til rannsóknar og var rannsókn lokið með skýrslu í 42 málum. Samkvæmt SRS má rekja fækkun á málum til meðferðar hjá skattrannsóknarstjóra milli árana 2021 og 2022 til lagabreytinganna vegna sameiningar Skattsins og skattrannsóknarstjóra ríkisins þann 1. maí 2021 og í framhaldinu til nýs skipulags innan Skattsins á árinu 2022.

Málum var lokið með endurákvörðun skatta í 51 máli á árinu 2021 og 22 málum á árinu 2022 eða í samtals 73 málum. Heildarfjárhæðir í málum sem lokið var með endurákvörðun skatta var um 1,7 ma.kr. árið 2021 og um 2,1 ma.kr. árið 2022 eða samtals um 3,8 ma.kr. Loks var heildarfjárhæð mála sem lokið var með sekt um 225 m.kr. árið 2021 en um 650 m.kr. árið 2022. Hafa verður í huga að verklag við álögur sekta var ekki eins á milli árana 2021 og 2022. Fyrri hluta árs 2021 lagði yfirséðanefnd á sektir í málum en eftir mitt ár 2021, við breytingu á lögum nr. 29/2021, lagði yfirséðanefnd ekki á sektir nema í gegnum kæruferli en þá hóf skattrannsóknarstjóri einnig að ljúka málum með sektum í meira mæli. Taka skal fram að í þessum tölum eru ekki fjárhæðir dómsekta í skattrannsóknarmálum.

Á árinu 2021 var 76 málum vísað til héraðssaksóknara en 15 málum á árinu 2022 eða samtals 91 máli. Ástæða þess að færri málum var vísað til héraðssaksóknara árið 2022 er rakin til laga nr. 29/2021 en fram kemur í greinargerð með frumvarpi laganna að stefnt væri að því að fleiri skattalagabrotum yrði lokið innan skattkerfisins með ákvörðun sektar og því færri mál til rannsóknar lögreglu.

ÓGNIR

Mikil ógn stafar af skattsvikum enda hefur hingað til verið talið auðvelt að fremja brotin og þvætta ávinning þeirra. Þá eru mál tengd skattsvikum oft á tíðum mjög flókin og taka þ.a.l. nokkurn tíma í rannsókn hjá yfirvöldum og er sönnunarbyrði í málum sem hljóta refsimeðferð rík. Þá er að merkja aukningu í því að brotamenn njóti aðstoðar frá sérfræðingum við að drýgja skattalagabrot.

Mikið hefur borið á brotum sem tengjast misnotkun á virðisaukaskattkerfinu. Í málunum virðist skína í gegn einbeittur brotavilji, brotin krefjast skipulags og varða oft háar fjárhæðir. Í mörgum tilvikum er um að ræða misnotkun á félagaformum og við sögu koma oft sömu brotamenn í hverju félaginu á fætur öðru þar sem félögin virðast ekki gegna öðrum tilgangi heldur en að nýta í svikastarfsemi. Auðvelt aðgengi að félögum virðist m.a. gera þetta kleift. Þá virðist sem að skipulagðir brotahópar séu í auknum mæli að nota annars löglega atvinnustarfsemi til skattsvika og peningaþvættis auk þess sem ávinningur af refsiverðri háttsemi er þvættaður inn í gegnum fyrirtækjarekstur.

Sú aðferð sem brotamenn og skipulagðir brotahópar nota við skattsvik er að meginstofninum sú sama, þ.e. útgáfa tilhæfulausra sölureikninga. Dæmi um þetta er að félag A gefur út reikning sem félag B móttækur og greiðir. Félag A

tekur svo fjármunina ásamt innheimtum virðisaukaskatti út í reiðufé og skilar ekki virðisaukaskattinum til ríkisins. Með úttekt fjármunanna í reiðufé reynist ógerningur að rekja slóð þeirra og þ.a.l. erfiðara að bera kennsl á hagnaðaraðila brotsins og hvort reikningarnir séu tilhæfulausir eða réttmætir. Þegar upp hefur komist um brotin er brotamaðurinn svo oft á tíðum búinn að yfirgefa félagið og færa sig yfir á „næstu kennitölu“ þar sem sama háttsemi heldur áfram. Þessi brot leiða svo af sér brot gegn öðrum sérrefsilögum s.s. lögum um tekjuskatt og lögum um greiðslu opinberra gjalda. Samkvæmt upplýsingum frá SRS er að merkja breytingu á því hvernig úttekt reiðufjár er hagað í brotunum. Félög í þessari brotastarfsemi millifæra nú misháar fjárhæðir inn á marga einstaklinga sem jafnvel greiða fjármuni til þriðja aðila sem síðan eru teknir út í reiðufé. Samkvæmt SRS virðist þetta tengjast því að viðskiptabankarnir eru í auknum mæli farnir að taka harðar á reiðufjárúttektum og takmarka viðskipti þessara aðila.

Þá hefur einnig borið á því nýverið að brotamenn hafi kerfisbundið nýtt sér aðra leið til að misnota virðisaukaskattkerfið. Brotamaður hefur þá aflað sér félags með gamla kennitölu og nýtt svo félagið til að senda inn beiðni um endurgreiðslu virðisaukaskatts byggt á röngum upplýsingum. Sökum þess hve margar endurgreiðslubeiðnir eru inni í kerfi Skattsins reynist erfitt að ganga úr skugga um að allar endurgreiðslubeiðnir séu á rökum reistar. Upplýsingar eru um slík mál í rannsókn hjá bæði skattyfirvöldum og hjá embætti héraðssaksóknara.

Ekki liggur fyrir hvert umfang skattsvika er af heildarhlutfalli frumbrota peningaþvættis en sé miðað við hlutfall af landframleiðslu er ástæða til að ætla að skattsvik séu langstærsti hluti frumbrota peningaþvættis hér á landi.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Með skattsvikum geta aðilar aflað sér töluverðs fjárhagslegs ávinnings. Nokkuð auðvelt hefur reynst að þvætta fjármuni brotanna þar sem ekki eru hömlur á notkun reiðufjár. Hingað til hefur ráðstafanir skort til að sporna við þessari háttsemi, t.a.m. misnotkun á virðisaukaskattkerfinu með útgáfu tilhæfulausra reikninga. Þá hefur reynst erfitt að rannsaka peningaþvættisanga brotanna en mörgum ákærum vegna peningaþvættis hefur verið vísað frá dómi vegna skorts á lýsingu peningaþvættisbrots, þ.e. peningaþvættisrannsókn hefur talist ófullnægjandi. Samkvæmt embætti héraðssaksóknara hefur þó verið brugðist við þessu með fræðslu á rannsókn peningaþvættismála til starfsmanna lögreglu sem og ákæruvalds. Eins og kom fram í síðasta áhættumati þá virðist almenn vitund um skattsvik vera til staðar en viðhorf almennings til þeirra virðist mildara en til annarra brota. Samkvæmt sérrefsilögum á sviði skattamála, m.a. 1. mgr. 109. gr. laga um tekjuskatt og 1. mgr. 40. gr. laga um virðisaukaskatt, skal sá sem talinn er sekur um brot greiða fésekt allt að tífalt þeirri skattfjárhæð sem dregin var undan. Séu brotin stórfelld geta þau varðað við 1. mgr. 262. gr.

hgl. Þrátt fyrir þetta virðast viðurlög skattalagabrota ekki hafa haft tilætluð varnaðaráhrif.

Í desember árið 2022 skilaði Ríkisendurskoðun stjórnsluúttekt á innheimtu dómsektar.⁵⁶ Leyfileg hámarksrefsing alvarlegra skattalagabrota er allt að 6 ára fangelsi en þó heyrir til undantekninga að óskilorðsbundin refsing sé dæmd. Í fleiri tilvikum er refsingin skilorðsbundin samhliða sektarrefsingu. Samkvæmt stjórnsluúttektinni var stór hluti hárra dómsektar vegna skattalagabrota. Í gegnum árin hafa dómsektir í brotaflokknum farið hækkandi en svo virðist vera að hlutfall innheimtra dómsektar lækki umtalsvert eftir því sem sektin er hærri. Á árunum 2017 til og með 2021 féllu 118 dómar vegna skattalagabrota. Þegar sektin varðaði meira en 8 m.kr. hafði hún einungis verið greidd í sjö tilvikum. Við skoðun dómanna hafði engum verið lokið með fangelsisvist. Í 44 tilvikum hafði fullnustu refsingar verið lokið með samfélagsþjónustu. Þá kom fram í skýrslunni að þeim sem synjað var um samfélagsþjónustu mundu ekki ljúka refsingu með fangelsisvist heldur mundi sekt líklega fyrnast og um leið afskrifast. Verður það að miklu leyti að skrifast á fjárskort sem Fangelsismálastofnun hefur glímt við. Þar vísast í viðbragð dómismálaráðuneytis um að tryggja tíu fangelsisrými fyrir afplánun vararefsingar en sú tillaga entist eingöngu í nokkra mánuði hjá Fangelsismálastofnun sökum fjárskorts.

Í skýrslunni kemur einnig fram að svo virðist að því lengur sem skattsvikamál eru til meðferðar í kerfinu því dýrara sé að leiða þau til lykta. Þá má einnig velja fyrir sér mögulegum varnaðaráhrifum núgildandi refsíákvæða skattalaga. Ætla má að gera þyrfti frekari breytingar til þess að gera Skattinum kleift að grípa fyrr inn í möguleg skattsvik. Frá síðasta áhættumati hefur ýmislegt áunnist í þeim efnum og ýmis mildandi sjónarmið koma til álita.

Í lok árs 2019 komu fram tillögur nefndar um rannsókn og saksókn skattalagabrota.⁵⁷ Nefndinni var falið að leggja fram tillögurnar til að bregðast við dómum Mannréttindadómstóls Evrópu varðandi tvöfalda refsingu. Helstu niðurstöður nefndarinnar voru þær að tryggja þyrfti að hætt yrði að beita álagi í málum sem ættu að fara áfram í refsimeðferð, auka þyrfti samstarf stofnana sem rannsaka skattalagabrot og tryggja þar með samþættingu rannsókna í tíma og efni. Í kjölfar skýrslunnar var lagt fram frumvarp um breytingar á lögum er varða rannsókn og saksókn skattalagabrota með það fyrir augum að lögfesta tillögur nefndarinnar og var það gert með lagabreytingu í apríl 2021, sbr. lög nr. 29/2021. Þá var skattrannsóknarstjóri ríkisins sameinaður Skattinum og sér skattrannsóknarstjóri áfram um rannsóknir á skattalagabrotum. Í lagabreytingunni var sektarheimild skattrannsóknarstjóra rýmkuð töluvert með það fyrir augum að fækka málum sem færu í refsimeðferð hjá héraðssaksóknara og geta sektir skattrannsóknarstjóra numið allt að 100 m.kr. Einnig var lögfest að ekki skyldi lagt álag á þau mál sem væru til refsimeðferðar.

⁵⁶ Innheimta dómsektar – Stjórnsluúttekt. Ríkisendurskoðun, Reykjavík 2022.

⁵⁷ Tillögur nefndar um rannsókn og saksókn skattalagabrota. Reykjavík, 2019.

Þetta fyrirkomulag var fest frekar í gildi með fyrirmælum ríkissaksóknara varðandi meðferð skattalagabrota nr. 6/2021 og í reglugerð nr. 808/2022 varðandi framkvæmd skatteftirlits og skattrannsókna.

Í apríl 2022 var skipaður starfshópur til að móta tillögur til að sporna við misnotkun á skattkerfinu en um var að ræða lið í aðgerðaáætlun stýrihóps dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka vegna gildandi áhættumats ríkislögreglustjóra.⁵⁸ Við gerð tillagnanna var sjónum beint að svikum tengdum útgáfu tilhæfulausra reikninga.⁵⁹ Starfshópurinn kom fram með nokkrar tillögur sem beindust flestar að því að veita Skattinum frekari og skýrari heimildir til þess að vakta og bregðast fyrir við mögulegum skattsvikum í virðisaukaskattkerfinu. Tillögurnar voru m.a.:

- Að innleiða að fullu áhættumiðað eftirlit í virðisaukaskatti.
- Að setja hömlur á notkun reiðufjár í viðskiptum í atvinnurekstri.
- Að taka til skoðunar hvort fyrirkomulag öfugrar skilaskyldu geti nýst til að draga úr skattsvikum.
- Að taka til skoðunar innleiðingu á rafrænni upplýsingagjöf til skattýfirvalda.

Í júní 2023 voru samþykkt lög nr. 51/2023 um breytingu á lögum um virðisaukaskatt o.fl. þar sem hluti tillagna starfshópsins var lögfestur. Þar var Skattinum meðal annars veittar auknar heimildir til að synja aðila um skráningu á virðisaukaskattskrá og að úrskurða aðila af virðisaukaskattskrá. Ekki hefur enn verið brugðist við tillögu starfshópsins varðandi hömlur á reiðufjárnotkun en reiðufé hefur gegnt lykilhlutverki í að dylja slóð fjármuna sem aflað er með skattsvikum, m.a. með útgáfu tilhæfulausra sölureikninga.

Í lok árs 2022 voru samþykkt lög nr. 133/2022 um breytingu á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991 til að taka á svokölluðu „kennitölufлакki“. Samkvæmt 180. gr. laganna er skiptastjórum nú skylt að krefjast atvinnurekstrarbanns á þann sem komið hefur að stjórnun félags, á síðustu 18 mánuðum fyrir frestdag, enda telji hann skilyrði 181. gr. laganna uppfyllt. Skilyrðin fyrir atvinnurekstrarbanni eru einkum að einstaklingur teljist ekki hæfur til að stýra félagi með takmarkaða ábyrgð vegna skaðlegra eða óverjandi viðskiptahátta við stjórnun félags. Atvinnurekstrarbann samkvæmt lögum varir í þrjú ár.

Ýmislegt hefur áunnist í málaflokknum frá síðasta áhættumati. Töluverðar breytingar hafa verið gerðar á fyrirkomulagi við rannsókn og saksókn skattalagabrota auk breytinga á lögum um tekjuskatt og virðisaukaskatt. Þá hefur að einhverju leyti verið tekið á „kennitölufлакki“ með breytingum á lögum um gjaldþrotaskipti. Ekki hefur þó verið tekið á reiðufjárnotkun í atvinnustarfsemi sem telja má mikilvægan þátt í að sporna við peningaþvætti. Stutt er liðið frá

⁵⁸ Aðgerðaáætlun 2021–2023 – Aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Stýrihópur dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, Reykjavík 2021.

⁵⁹ Útgáfa tilhæfulausra sölureikninga – Eðli háttseminnar og mögulegt umfang – Tillögur til aðgerða. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2023.

Því að þessar breytingar tóku gildi og er því talið að enn sé of snemmt að segja til um virkni og varnaðaráhrif breytinganna.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIKIL

Með hliðsjón af framangreindum ógnum og veikleikum, að teknu tilliti til mildandi þátta, er áhætta tengd peningaþvætti þar sem skattsvik eru frumbrot enn mikil.

4.2. REIÐUFÉ OG SÝNDAREIGNIR

Sú hættu kann að vera fyrir hendi að afrakstri ólögmætrar háttsemi í formi reiðufjár sé komið í umferð í starfsemi eða viðskiptum þar sem notkun reiðufjár er almenn. Einfaldasta og algengasta birtingarmynd peningaþvættis eru tilfelli þar sem brotamaður hagnýtir sér ávinning í formi reiðufjár til almennrar framfærslu, án þess að gera sérstakar ráðstafanir til þess að leyna uppruna þess, enda geta viðskipti farið fram milliliðalaust og án aðkomu tilkynningarskyldra aðila. Flóknari birtingarmyndir koma fram þegar sérstökum aðferðum er beitt við að koma reiðufé fyrir í fjármálakerfinu og búa svo um hnútana að uppruni þess virðist lögmætur. Fyrir brotamenn getur verið áhættusamt að geyma ávinning í reiðufé til lengri tíma og örðugt að ráðstafa miklu af því í einu án þess að vekja eftirtekt. Þetta á ekki síst við í hagkerfum þar sem verðbólga er almennt sveiflukennd líkt og á Íslandi.

Samkvæmt upplýsingum Sfl. var reiðufjárvelta í íslenska fjármálakerfinu að lágmarki liðlega 141 ma.kr. árið 2021. Þar af nam reiðufjárvelta lögaðila rúmlega 31 ma.kr. og einstaklinga um 110 ma.kr. Með tilliti til þeirrar staðreyndar að reiðufjárnotkun er mjög á undanhaldi hérlandis í öllum hefðbundnum viðskiptum með vöru og þjónustu og sem greiðsla launa má vera ljóst að greiðslur í formi reiðufjár eru sérstaklega útsettar fyrir peningaþvætti. Þá kemur reiðufé við sögu í flestum málum sem lögreglu er kunnugt um að varði skipulagða brotastarfsemi.

Þrátt fyrir að reiðufé og notkun þess sé enn talinn alvarlegasti einstaki áhættuþáttur peningaþvættis hér á landi, sem og á heimsvísu, bendir ýmislegt til að notkun sýndareigna við þvætti á ólögmætum ávinningi sé að færast í aukana og að færni brotamanna á þessu sviði fari vaxandi.

Margt er líkt með eðlislægri peningaþvættisáhættu sem fólgin er í reiðufé og sýndareignum. Meðal sameiginlegra ógna og veikleika má nefna að:

- Reiðufé og sýndareignir bjóða upp á hröð og milliliðalaus viðskipti sem eru eftirsóknarverðir eiginleikar fyrir brotamenn.
- Engin skrá er um eigendur reiðufjár eða handhafa vistfanga (*e. address*) sem geyma sýndareignir eins og á t.a.m. við um bankainnstæður eða fasteignir. Hvort tveggja getur því verið nafnlaust og illrekjanlegt og erfitt getur verið að átta sig á uppruna fjármuna eða raunverulegum eigendum.
- Fyrir vikið er notkun reiðufjár og sýndareigna við svarta atvinnustarfsemi og viðskipti með ólöglegar vörur og þjónustu algeng, jafnvel í gegnum huldunetið (*e. darkweb*), s.s. í viðskiptum með fíkniefni, vopn og vændi.
- Smygl á reiðufé er algeng, einföld og ódýr leið til að koma fjármunum á milli landa. Þó eru vísbendingar um að brotamenn séu í auknum mæli farnir að nota greiðslur í sýndareignum í þessum tilgangi enda taka slíkar greiðslur mun skemmri tíma og eru taldar áhættuminni en hefðbundnar bankamillifærslur.
- Engar hömlur eða takmarkanir eru á notkun reiðufjár á Íslandi og hægt að greiða með reiðufé í nánast hvaða viðskiptum sem er. Enn sem komið er eru fáir aðilar sem taka við sýndareignum í skiptum fyrir vöru og þjónustu en það hefur þó verið að breytast hratt, sérstaklega á heimsvísu.
- Heildaryfirsýn og eftirlit með reiðufjárnotkun skortir og lítil vitneskja er um notkun erlendra peningaseðla í umferð. Það sama á við um notkun og viðskipti með sýndareignir hvað varðar heildaryfirsýn. Afleiðing þess er umhverfi þar sem ólögmæt atvinnustarfsemi getur þrífist.
- Loks er erfitt að kalla fram tölfræðilegar upplýsingar úr kerfum lögreglunnar um haldlagningar á reiðufé í málum lögreglu m.a. vegna misræmis í skráningu. Þá hafa haldlagningar í tengslum við sýndareignir verið afar fáar enda skortir sérþekkingu og samræmt verklag í þeim efnum.

Í þessu ljósi eru ógnir og veikleikar tengdir notkun reiðufjár og sýndareigna teknir sérstaklega til umfjöllunar í þessum kafla. Umfjöllun um reiðufé skiptist í umfjöllun um; flutning reiðufjár til og frá Íslandi, starfsemi þar sem viðskipti og greiðslur með reiðufé eru mikil og álitæfni tengd reiðufé í umferð og notkun stærri peningaseðla. Við greininguna og eftirfarandi áhættuflokkun var stuðst við upplýsingar og skýrslur frá stofnunum og öðrum, innlendum og erlendum, opinberum aðilum, upplýsingar frá lögreglu og Sfl. og viðhlítandi löggjöf.

4.2.1. REIÐUFÉ, FLUTNINGUR TIL OG FRÁ ÍSLANDI

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Samkvæmt tollalögum nr. 88/2005 er tolleftirlit í höndum Tollgæslu Íslands. Innflytjendum, útflytjendum og eftir atvikum tollmiðlurum, ferðamönnum og farmönnum er skylt skv. 27. gr. a laganna að gera tollyfirvöldum sérstaklega grein fyrir fjármunum, í reiðufé eða handhafabréfum, þ.m.t. ferðatékkum, sem fluttir eru til landsins frá útlöndum og frá landinu til útlanda að fjárhæð sem nemur 10.000 evrum eða meira, miðað við opinbert viðmiðunargengi eins og það er skráð hverju sinni. Þá hefur tollgæslan skv. 162. gr. laganna heimild til að leggja hald á fjármuni sem fluttir eru til eða frá landinu skv. 27. gr. a ef grunur leikur á að þeir verði notaðir við framkvæmd brots gegn refsíákvæðum hgl., s.s. við peningaþvætti. Enn fremur getur tollgæslan lagt hald á fjármuni sem eru undir viðmiðunarmörkum um tilkynningarskyldu ef ætla má t.a.m. að þeirra hafi verið aflað á refsiverðan hátt skv. 161. gr. tollalaga. Loks hefur tollgæslan skv. 156. gr. laganna heimild til að skoða og rannsaka allar vörur sem fluttar eru til landsins, hvort sem um er að ræða vörur á farmskrá, póstflutning, farþegaflutning eða annað.

Tollhafnir eru 23 samkvæmt reglugerð um vörslu og tollmeðferð á vöru nr. 1100/2006. Þær eru á eftirtöldum stöðum: Reykjavík, Grundartanga, Akranesi, Grundarfirði, Ísafirði, Skagaströnd, Sauðárkróki, Siglufirði, Akureyri, Húsavík, Vopnafirði, Seyðisfirði, Neskaupstað, Eskifirði, Reyðarfirði, Egilsstöðum, Höfn í Hornafirði, Vestmannaeyjum, Þorlákshöfn, Keflavík, Keflavíkurlugvelli, Hafnarfirði og Kópavogi. Aðalfarmhafnir eru Reykjavíkurböfn, Grundartangi, Reyðarfjörður, Seyðisfjörður og Þorlákshöfn en um þær fer lunginn af farmflutningum til og frá landinu. Loks er talsverður fiskútflutningur um margar hafnir á landsbyggðinni.

Mikil fjölgun ferðamanna hefur verið á umliðnum árum, ef frá eru talin árin 2020 til 2022 þegar Covid-19 faraldurinn stóð sem hæst. Þá hefur einnig orðið mikil aukning í flæði flóttafólks og innflytjenda sem koma til að setjast hér að eða starfa í lengri eða skemmri tíma. Flestir ferðamenn sem koma hér til lands fara um Keflavíkurlugvöll. Þrír alþjóðaflugvellar eru á landinu auk Keflavíkurlugvallar, þ.e. Reykjavíkurlugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur. Eitthvað

UPPLÝSINGAR FRÁ TOLLGÆSLU ÍSLANDS

Tafla 4

	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Samtals
Tilkynningar til tollyfirvalda um reiðufé að upphæð 10.000 evrur eða meira	2	14	8	13	7	16	23	83
Fjöldi mála tollyfirvalda þar sem aðili er stöðvaður með reiðufé umfram 10.000 evrur	0	0	0	4	2	0	4	10
Reiðufé umfram 10.000 evrur finnast í póst-, hrað- eða farmsendingu	0	0	0	0	3	*	*	3

* Ekki voru fyrirliggjandi upplýsingar um fjölda mála fyrir árin 2021 og 2022.

er um komu flugvéla, aðallega í einkaeigu, á öðrum minni flugvöllum. Á Seyðisfirði er farþegaferja sem gengur reglulega hluta úr ári. Þessu til viðbótar er vert að geta þess að mikill fjöldi skemmtiferðaskipa kemur til landsins ár hvert, flest yfir sumartímann, og skipta farþegar með þeim hundruðum þúsunda.

Fátítt er að tollyfirvöldum sé gert viðvart um að aðili hafi við komu hér til lands eða brottför af landi meðferðis reiðufé sem sé yfir tilkynningarskyldum mörkum. Þá hafa engar tilkynningar um peningasendingu að upphæð 10.000 evrur eða meira borist póstafgreiðslu tollyfirvalda. Afar fá mál hafa sömuleiðis komið upp hjá tollgæslu undanfarin ár þar sem um er að ræða flutning á reiðufé yfir landamæri, þó merkja megi aukningu það sem af er árinu 2023. Á tímabilinu 2016 til 2022 hafa komið upp tíu mál þar sem aðili hefur verið stöðvaður með reiðufé umfram 10.000 evrur án þess að viðkomandi hafi gert tollyfirvöldum viðvart. Að auki hafa komið upp þrjú mál á tímabilinu 2016 til 2020 þar sem reiðufé umfram 10.000 evrur fundust í póst-, hrað- eða farmsendingu án þess að tilkynning hafi verið til staðar. Tölur frá Tollgæslu Íslands fyrir tímabilið frá 2016 til 2022 má sjá í töflu 4.

ÓGNIR

Helsta ógn við flutning reiðufjár er að auðvelt og ódýrt er að flytja reiðufé yfir landamæri Íslands. Unnt er að koma fyrir miklu magni af reiðufé í tiltölulega litlu rými, einkum ef um ræðir háa peningaseðla. Hætta er á að brotamenn og aðilar með tengsl við skipulagða brotastarfsemi flytji fjármuni milli landa til að þvætta ólögmaetan ávinning eða fjármagna frekari brotastarfsemi. Í alþjóðlegu samhengi er þekkt að brotamenn noti svokölluð burðardýr sem flytja reiðufé í eigin persónu en einnig er algengt að reiðufé sé flutt í farmi eða með pósti.⁶⁰

Ár hvert kemur mikill fjöldi fólks til landsins og fer úr landi, bæði með flugi og skipum. Ef lítið er til náttúrulegra varna vegna flutnings á reiðufé til og frá Íslandi má benda á að Ísland á ekki landamæri að öðrum löndum og því eru möguleikarnir til flutnings reiðufjár e.t.v. færri en annars staðar. Enn fremur er íslenska krónan lítill gjaldmiðill og eftirspurn eftir henni er ekki mikil á alþjóðavísu. Gerir það verknaðar- aðferð og/eða möguleika við peningaþvætti háða viðskiptum með gjaldeyri.

Loks hafa komið upp mál til rannsóknar hjá lögreglu þar sem ólögmætum ávinningi hefur verið umbreytt í erlendan gjaldeyri og hann fluttur úr landi. Þá eru tilkynningar til Sfl. er varða gjaldeyrisviðskipti algengar og eru vísbendingar um að þær tengist brotastarfsemi, oft fíkniefnabrotum en einnig er grunur um að aðilar fái greidd laun í reiðufé. Nánar er fjallað um gjaldeyrisskipti með reiðufé í fjármálamarkaðskafla áhættumatsins.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Uppljóstrun um flutning reiðufjár er bundin við tilkynningarskyldu þess sem hefur fjármuni undir höndum eða eftirlit tollayfirvalda. Tilkynningar um reiðufé yfir tilkynningarskyldum mörkum við komu til lands eða brottför frá landi eru fáar og þá eru mál tollgæslu þar sem upp kemst um smygl á reiðufé með farþegum, í farangri og vörusendingum afar fá. Þó má sjá fjölgun mála af þessum toga það sem af er árinu 2023 sem skýrist m.a. af tilkomu skilvirkara eftirlits með komu- og brottfararfarþegum út frá áhættumiðaðri greiningu. Einnig er virkt eftirlit með farþegum sem hafa tilkynnt um að þeir séu að ferðast með fjármuni. Sérhæft eftirlit með póst-, hrað- eða farmsendingum er takmarkað og hundar tollgæslunnar hafa ekki lokið þjálfun í leit að reiðufé. Að teknu tilliti til fjölda mála sem tollgæslan hefur haft til meðferðar og upplýsinga um eftirlitið má telja að eftirlit með flutningi reiðufjár og annarra verðmæta til og frá landinu sé ábótavant.

Áhættuvitund er góð er kemur að flutningi reiðufjár yfir landamæri og eru tollyfirvöld og lögregla meðvituð um þær verknaðaraðferðir sem koma til álita að notaðar séu. Fjöldi peningaþvættistilkynninga frá tollyfirvöldum til Sfl. er háður tíðni tilkynninga um reiðufé við komu eða brottför til landsins. Enn fremur er algengt að tilkynnt sé um grunsamleg gjaldeyrisviðskipti til Sfl., en þekkt birtingarmynd peningaþvættis er að umbreyta ávinningi af brotastarfsemi í erlendan gjaldeyri og flytja úr landi.

Heimildir tollgæslu til eftirlits eru takmarkaðar en lagaheimild skortir til að framkvæma leit í innrituðum farangri brottfararfarþega án þess að viðkomandi sé viðstaddur skoðunina eða gefinn kostur á að vera viðstaddur. Þá má ætla að varnaðaráhrif viðurlaga séu takmörkuð, t.a.m. miðar núverandi skilgreining á refsingu við fjárhæð gjalda af vöru sem skotið er undan en það eru engin gjöld lögð á reiðufé sem flutt er inn eða úr landi. Loks eru gerðar auknar kröfur um saknæmisstig í brotum er varða inn- eða útflutning á reiðufé umfram önnur tollalagabrot.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIKIL

Í ljósi framangreinds telst áhætta í þessum matsþætti vera mikil.

⁶⁰ FATF Report. Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash. FATF, París 2015.

4.2.2. REIÐUFJÁRVIÐSKIPTI

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Á Íslandi eru ekki í gildi lögbundnar takmarkanir á reiðufjárviðskiptum, hvorki hjá lögaðilum né einstaklingum. Þá eru engar hömlur á úttektum á reiðufé hjá gjaldkerum í viðskiptabönkum og sparisjóðum. Þó má merkja þróun á þessu sviði hvað varðar stýringar á reiðufjárviðskiptum hjá bönkunum, bæði hvað varðar innlagnir og úttektir en stýringar hafa verið settar á hversu mikið er hægt að taka út úr hraðbanka innan sólarhrings. Þá eru hér á landi til staðar hraðbankar í eigu erlendra aðila sem eru ekki undir beinu eftirliti sí. Þess má geta að í Evrópu fjölgar þeim löndum sem hafa sett takmarkanir á notkun reiðufjár⁶¹ og í tillögu að nýjustu peningaþvættistilskipun ESB frá 20. júlí 2021 er lagt til að hámark verði sett á móttöku reiðufjár í viðskiptum að upphæð 10.000 evra.⁶²

Í þpl. eru settar kvaðir á þá sem taka á móti reiðufé í viðskiptum yfir jafngildi 10.000 evra. Í lögunum er kveðið á um að aðilar sem í atvinnuskyni taka á móti reiðufé umfram þau fjárhæðarmörk, í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri, skuli teljast tilkynningarskyldir aðilar. Í slíkum tilvikum ber þeim að framkvæma áreiðanleikakönnun á viðskiptamönnum sínum. Loks hvílir á þessum aðilum skylda til að tilkynna til Sfl. um grunsamleg viðskipti og fjármuni sem grunur leikur á að rekja meg til refsiverðrar háttsemi. Ríkisskattstjóri hefur síðan í byrjun árs 2019 haft eftirlit með þeim sem undir þetta falla.

Um kaup á vöru og þjónustu geta eftirfarandi lög gilt: lög um lausafjárkaup nr. 50/2000, lög um þjónustukaup nr. 42/2000, lög um neytendakaup nr. 48/2003 og lög um verslunaratvinnu nr. 28/1998.

Almennt er aðgengi að bankaviðskiptum á Íslandi gott og aðgengi að reiðufé sömuleiðis. Hins vegar er notkun reiðufjár hér á landi lítil á heimsvísu og hefur vöxtur orðið á rafrænu greiðslufyrirkomulagi. Áætlað er að á Íslandi hafi reiðufjárnotkun í staðgreiðsluviðskiptum verið um 7,5% á árinu 2022 samanborið við 8% árið 2020 og tæp 13% árið 2018. Í könnun Gallup fyrir sí vorið 2022 var spurt um notkun á reiðufé til að greiða fyrir vöru og þjónustu á sölustöðum og kom þar fram að þriðjungur svarenda sagðist nota reiðufé

⁶¹ *Supra-National Risk Assessment Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. SWD(2022)/554. ESB, Brussel 2022, bls. 14.*

⁶² *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering or terrorist financing. COM(2021)/420. ESB, Brussel 2021.*

og hafði þeim fækkað um 6,5% samanborið við sambærilega könnun frá 2020. Langflestir sögðust nýta það til gjafa og til að greiða öðrum einstaklingi.⁶³ Í þessu samhengi má nefna að ýmsar birtingarmyndir Covid-19 faraldursins og niðursveiflunnar sem honum fylgdi leiddu til minni viðskipta með reiðufé, s.s. aukin netverslun, fjölgun á snertilausum greiðslulausnum og fækkun ferðamanna.

Í kjölfar efnahagshrunsins 2008 jókst reiðufé í umferð úr tæplega 1% af vergri landsframleiðslu í rúm 2%. Almennt hefur hlutfall reiðufjár í umferð af vergri landsframleiðslu verið áætlað um 2% til 2,5% síðan þá. Í lok árs 2022 var reiðufé í umferð um 80,7 ma.kr. sem er 2,5% af landsframleiðslu og er það frekar lágt hlutfall í alþjóðlegum samanburði.^{64,65} Þessi þróun er alls ekki einsdæmi fyrir Ísland og innan ríkja ESB hefur þessarar þróunar einnig gætt, það er eftirspurn eftir evrum hefur aukist en á sama tíma hefur reiðufé verið notað í sífellt minna mæli við smásöluviðskipti. Í áhættumati ESB hefur sú þróun að reiðufé í umferð aukist þrátt fyrir minni notkun á reiðufé verið nefnd „reiðufjárþversögnin“ (e. *paradox of banknotes*).⁶⁶

Skýringar fyrir því að áfram sé eftirspurn eftir reiðufé þrátt fyrir að notkun reiðufjár sem greiðslumiðils á sölustöðum hafi minnkað eru ýmsar. Við óvissu í efnahagsmálum virðist fólk bregðast við með því að færa eignir sínar í öruggara form. Hugsanlega liggur því talsvert magn reiðufjár lítið hreyft hjá eigendum sínum og er notað til geymslu verðmæta (sparnaðar) utan banka.⁶⁷ Hins vegar eru ekki vísbendingar um að fjölgað hafi í hópi þeirra sem geyma reiðufé fyrir utan banka. Þá hefur eftirspurn eftir seðlum sem bera hæsta nafnverðið ekki aukist og reiðufjárúttektum í hraðbönkum og hjá gjaldkerum hefur heldur ekki fjölgað.⁶⁸ Loks eru skýringar um að fjölgun ferðamanna tengist aukningu á reiðufé í umferð ólíklegar þar sem dregið hefur úr úttektum ferðamanna á reiðufé.⁶⁹ Leiða má líkur að því þar sem reiðufé er nafnlaust geti það þýtt að hluti þess sé nýttur í refsiverða háttsemi eins og peningaþvætti, kaup á ólöglegum vörum og þjónustu, greiðslu launa í reiðufé og skattsvik.⁷⁰

Aðgengi að reiðufé við kaup á vörum og þjónustu er gott og í flestum viðskiptum þar sem fram fara kaup á vörum og þjónustu er unnt að greiða með reiðufé. Þá má enn fremur benda á að reiðufé er unnt að nota við annars konar viðskipti sem ekki teljast vera kaup og sala á vöru og þjónustu, s.s. við fasteignakaup og uppboðssölu.

Á heildina lítið er fremur lítið vitað um notkun reiðufjár á Íslandi eftir atvinnugreinum. Þó benda greiningar Sfl. til þess að smásöluverslun velti rúmlega helmingi af öllu reiðufé í bankakerfinu. Þá er mikil velta með reiðufé í byggingarvöruverslunum samanborið við aðrar greinar sem rennir stöðum undir þá ályktun starfshóps um skattundanskot á Íslandi að skattsvik séu fremur algeng í verktaka- og byggingageiranum.^{71, 72}

⁶³ *Fjármálastöðugleiki, 2022(2)*. sÍ, Reykjavík, 31. rit. 28. september 2022, bls. 45.

⁶⁴ *Fjármálastöðugleiki, 2022(2)*. sÍ, Reykjavík, 31. rit. 28. september 2022, bls. 46.

⁶⁵ *Seðlar og mynt í umferð* (sedlabanki.is).

⁶⁶ *Supra-National Risk Assessment Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. SWP(2022)/554*. ESB, Brussel 2022, bls. 22.

⁶⁷ *Fjármálainnviðir*. sÍ, Reykjavík, 7. rit 24. júní 2019, bls. 35.

⁶⁸ *Fjármálastöðugleiki, 2022(2)*. sÍ, Reykjavík, 31. rit. 28. september 2022, bls. 46.

⁶⁹ *Veltan – Straumar og stefnur í íslenskrí verslun og þjónustu*

⁷⁰ *Fjármálastöðugleiki, 2022(2)*. sÍ, Reykjavík, 31. rit. 28. september 2022, bls. 46.

⁷¹ *Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða. Skýrsla starfshóps. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2017.*

⁷² *Útgáfa tilhæfulausa sölureikninga – Eðli háttseminnar og mögulegt umfang – Tillögur til aðgerða. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2023.*

ÓGNIR

Þrátt fyrir að reiðufé sé ekki aðalgreiðslumiðill neytenda er það enn sá greiðslumiðill sem einna helst kemur við sögu í peningaþvætti.⁷³ Á mörkuðum þar sem viðskipti með notkun reiðufjár eru tíð er hætt við að brotamenn og aðilar tengdir skipulagðri brotastarfsemi reyni að þvætta ágóða af refsiverðri háttsemi með því að koma sér upp starfsemi eða nýta sér tengsl á sviði verslunar og þjónustu og blanda slíkum fjármunum í löglega starfsemi. Þá er hætt á að brotamenn noti illa fengið fé til þess að kaupa vörur eða þjónustu á markaði gagnert til að þvætta afrakstur ólöglegrar starfsemi hvort sem söluaðilinn er grandlaus eða þátttakandi í þvættinu.

Helstu ógnir við reiðufjárviðskipti eru að auðvelt er að koma ólögmætum ávinningi af brotastarfsemi í umferð með skjótum hætti. Reiðufé er illrekjanlegt og er þessi aðferð því eftirsóknarverð og örugg leið fyrir brotamenn til að dylja slóð ágóða af ólögmætri starfsemi. Er öll starfsemi sem stundar reiðufjárviðskipti í áhættuhópi hvað þetta varðar. Enga sérstaka þekkingu þarf til þess að koma ólögmætum ávinningi í umferð og dylja slóð reiðufjár í annars löglegru atvinnustarfsemi.

Í greiningu Skattsins á reiðufjárúttektum á árunum 2019–2021 kom í ljós að umfang reiðufjárúttekta lögaðila og einstaklinga, sem gætu hugsanlega talist til óeðlilegra úttekta, nam rúmum 13 ma.kr. á ári. Upplýsingaöflunin afmarkaðist við úttektir lögaðila sem voru yfir 3 m.kr. á hverju ári og úttektir einstaklinga sem voru yfir 5 m.kr. á hverju ári, af bankareikningum í gegnum hraðbanka og hjá bankagjaldkerum. Varpar greiningin ljósi á að úttektir á reiðufé umfram það sem eðlilegt getur talist séu umtalsverðar og eru vísbendingar um að úttektirnar geti tengst brotastarfsemi. Loks verður að teljast sérstaklega óeðlilegt þegar greiðslur í viðskiptum milli tveggja aðila sem eru í atvinnustarfsemi (e. Business to Business, B2B) fari fram með reiðufé.⁷⁴

Þá er fjöldi dæma um mál hjá lögreglu þar sem tengsl eru á milli skipulagðrar brotastarfsemi og notkunar reiðufjár. Skoðast þetta með hliðsjón af því að aðgengi að erlendum gjaldeyri er gott og auðvelt að skipta út íslenskum krónum og koma ólögmætum ávinningi úr landi. Loks er mjög algengt að tilkynningar til Sfl. varði reiðufé. Tengjast tilkynningar þessar bæði innlögnum og úttektum á reiðufé og óeðlilegum úttektum úr lögaðilum. Aftur á móti er mjög sjaldgæft að tilkynningar berist Sfl. vegna móttöku á reiðufé yfir 10.000 evrum sem bendir til skorts á áhættuvitund hjá fyrirtækjum á sviði verslunar og þjónustu.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Engar hömlur eða takmarkanir eru á notkun reiðufjár og fremur lítið er vitað um raunverulega reiðufjárnotkun hjá einstaklingum og fyrirtækjum. Bent hefur verið á að það að draga úr notkun reiðufjár í umferð, t.d. með því að hætta útgáfu 10.000 og 5.000 króna seðla, myndi hugsanlega draga úr skattundanskotum og

⁷³ *Supra-National Risk Assessment Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. SWD(2019)/650. ESB, Brussel 2019.*

⁷⁴ *Útgáfa tilhæfufarsa sölureikninga – Eðli háttseminnar og mögulegt umfang – Tillögur til aðgerða. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2023.*

⁷⁵ *Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða. Skýrsla starfshóps. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2017, bls. 36.*

⁷⁶ *Útgáfa tilhæfufarsa sölureikninga – Eðli háttseminnar og mögulegt umfang – Tillögur til aðgerða. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2023, bls. 28.*

peningaþvætti og gera svarta hagkerfinu erfiðara uppdráttar.⁷⁵ Loks hefur verið bent á að með því að setja hömlur á notkun reiðufjár í viðskiptum megi sporna við misnotkun á starfsemi félaga t.a.m. með útgáfu tilhæfulausra reikninga og peningaþvætti því tengdu.⁷⁶

Ekkert sérstakt eða skipulagt eftirlit er með notkun reiðufjár í umferð umfram það að sí tryggir að nægt fé sé í umferð vegna hagstjórnar. Frá byrjun árs 2019 hefur eftirlit með aðgerðum gegn peningaþvætti þó verið í höndum peningaþvættiseftirlits ríkisskattstjóra þegar um er að ræða reiðufjárviðskipti, í einni eða fleiri tengdum greiðslum, að fjárhæð 10.000 evrur eða meira. Skortur á upplýsingum um starfsemi þar sem reiðufé er algengt leiðir til þess að slíkt eftirlit getur í raun átt við um alla aðila sem eiga í viðskiptum og er framkvæmd þess eftirlits því örðugleikum háð. Talið er að sú hættu kunni að vera fyrir hendi að söluaðilar og þjónustuveitendur, og þá sérstaklega smærri aðilar, framkvæmi ekki áhættumat eða áreiðanleikakönnun, eða sinni ekki skyldum sínum þegar um er að ræða notkun reiðufjár yfir 10.000 evrum þar sem sömu skyldur hvíla ekki á þeim þegar um notkun á reiðufé undir sömu fjárhæðarmörkum er að ræða. Að mati eftirlitsaðila er skilvirkni þeirra krafna sem lagðar eru á tilkynningarskylda aðila í þessu samhengi takmörkuð, t.a.m. eru fjárhæðamörkin há og tengdar greiðslur skilgreindar þröngt af tilkynningarskyldum aðilum.

Áhættuvitund tengd notkun reiðufjár og þekking á ppl. hjá aðilum sem stunda reiðufjárviðskipti virðist vera lítil sem endurspeglast í fáum tilkynningum til Sfl. varðandi greiðslur með reiðufé. Stjórnvöld og eftirlitsaðilar eru meðvituð um þá hættu sem kann að stafa af notkun reiðufjár í tengslum við peningaþvætti og hefur verið gefið út fræðsluefni sem snýr að starfsemi þar sem mikið er um notkun á reiðufé auk þess sem fræðslufundir hafa verið haldnir fyrir aðila á markaði. Til annarra mildandi þátta má nefna að notkun reiðufjár á Íslandi miðað við mörg önnur Evrópulönd, þ.á m. Þjóðir ESB, er lítil.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIKIL

Af þessum sökum er áhætta af reiðufjárviðskiptum mikil.

4.2.3. REIÐUFÉ Í UMFERÐ, HÁIR PENINGASEÐLAR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Um fjöllum um reiðufé í umferð og notkun hárra peningaseðla er samofin fyrri umfjöllun um reiðufé. Fimm tegundir af peningaseðlum eru í umferð hér á landi. Hefur það fyrirkomulag verið við lýði frá síðari hluta árs 2013 en þá var 10.000 króna seðlinum komið í umferð. Tilgangurinn með útgáfu seðilsins var að gera greiðslumiðlun á Íslandi liprari og hagkvæmari, meðal annars með því að fækka seðlum í umferð.⁷⁷

Í lok árs 2022 voru peningaseðlar í umferð utan sí með þeim hætti sem sjá má í töflu 5. Flestir seðlar í umferð eru 1.000 króna seðlar og fæstir 2.000 króna seðlar. Um 55% af öllum seðlum í umferð eru 500 og 1.000 króna seðlar. Um 44% eru 10.000 og 5.000 króna seðlar. Tæplega 90% af reiðfé í umferð er bundið í 10.000 og 5.000 króna seðlum.

Reiðufé í umferð hefur aukist verulega undanfarin ár þrátt fyrir að hlutfall notkunar á rafrænum greiðslulausnum hafi aukist og dregið hefur úr reiðufjárnotkun í viðskiptum.

Varðandi reiðufjárviðskipti með erlendan gjaldeyri hér á landi liggja fyrir upplýsingar frá sí um kaup og sölu gjaldeyris vegna tímabilsins frá 2018 til 2022 sem sjá má í töflum 6 og 7. Greinilega má merkja áhrif Covid-19 faraldursins og

⁷⁷ Nýr tíu þúsund króna seðill settur í umferð í dag. (sedlabanki.is)

PENINGASEÐLAR Í UMFERÐ UTAN SÍ Í LOK ÁRS 2022

Tafla 5

Seðlastærð	Í umferð utan sí	%	Fjöldi seðla	%
10.000 króna seðlar	49.787.580.000	65,4	4.978.758	26,1
5.000 króna seðlar	17.435.915.000	22,9	3.487.183	18,3
2.000 króna seðlar	209.000.000	0,3	104.500	0,5
1.000 króna seðlar	6.948.825.000	9,1	6.948.825	36,5
500 króna seðlar	1.767.425.500	2,3	3.534.851	18,6
Samtals	76.148.745.500	100	19.054.117	100

REIÐUFJÁRVIÐSKIPTI MEÐ ERLENDAN GJALDEYRI, SUNDURLIÐUN EFTIR VIÐSKIPTAMÖNNUM

Tafla 6

Viðskiptamenn	2018	2019	2020	2021	2022
Innlendir einstaklingar	33,8	30,7	8,6	11,1	18,0
Erlendir einstaklingar	7,2	8,8	3,6	1,0	1,0
Innlendir lögaðilar	32,3	40,0	9,8	1,7	2,3
Ferðamenn	10,2	7,5	0,6	2,0	3,4
Samtals	83,6	87,1	22,6	15,8	24,6

Fjárhæðir eru í milljörðum króna.

REIÐUFJÁRVIÐSKIPTI MEÐ ERLENDAN GJALDEYRI, SUNDURLIÐUN EFTIR GJALDMIÐLUM

Tafla 7

Sundurliðun eftir gjaldmiðli	2018	2019	2020	2021	2022
EUR	45,1	49,1	12,6	9,0	14,5
USD	18,4	17,7	5,3	3,5	5,7
GBP	6,7	6,4	1,4	0,7	1,3
PLN	4,7	5,6	1,6	1,4	1,6

Fjárhæðir í milljörðum króna.

þær ferðatakmarkanir sem honum fylgdu á viðskipti með erlendan gjaldeyri en kaup og sala á erlendum gjaldeyri dróst verulega saman árin 2020-2022. Þá má sjá að algengust eru kaup á evru.

Upplýsingar um frekari notkun erlendra peningaseðla hér á landi liggja ekki fyrir og/eða hvaða einstöku peningaseðlar eru mest í umferð. Evrópski Seðlabankinn hætti útgáfu 500 evra seðla í apríl 2019. Ástæða ákvörðunarinnar mun vera sú að talið er að seðlarnir séu aðallega notaðir við skipulagða brotastarfsemi. Þrátt fyrir að útgáfu 500 evru seðilsins hafi verið hætt er eftirspurn eftir seðlinum enn til staðar. Er talið að þessi undantekning geti tengst brotastarfsemi.⁷⁸ Í dæmaskyni má nefna að með notkun hárra peningaseðla er unnt að flytja talsverðar upphæðir milli landa en í venjulega skjalatösku komast t.d. um sex milljónir evra í 500 evru seðlum sem eru tæplega 900 m.kr. Til samanburðar er stærsti íslenski seðillinn 10.000 kr. sem jafngildir um 70 evrum m.v. gengi í lok september 2023. Að lokum má nefna að markaður með íslensku krónuna utan landsteinanna er nær enginn.

⁷⁸ *Supra-National Risk Assessment Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. SWD(2022)/554. ESB, Brussel 2022, bls. 22.*

ÓGNIR

Með reiðufé er kleift að eiga hraðvirk, nafnlaus og nær órekjanleg viðskipti. Nokkuð auðvelt er að koma ágóða af brotastarfsemi í formi peningaseðla í umferð þar sem almennt er auðvelt að greiða með reiðufé og litlar hömlur á því. Krefst það lítils undirbúnings og skipulagningar. Þá er stór hluti þess reiðufjár sem er í umferð, í fjárhæðum talið, í formi hárra peningaseðla sem auðveldar geymslu hárra fjárhæða. Með þessum hætti er nokkuð auðveldlega unnt að koma miklu fé í umferð þrátt fyrir að almennt sé notkun reiðufjár hlutfallslega lítil. Sú ógn sem tengist reiðufé og peningaþvætti er þó ekki einskorðuð við háa peningaseðla og geta háar upphæðir í lágum peningaseðlum verið allt eins aðlaðandi fyrir brotamenn. Þá er þekkt sú birtingarmynd peningaþvættis í málum hjá lögreglu að ólögsmætum ávinningi sé umbreytt í erlenda gjaldeyri, oft evrur, og hann fluttur úr landi. Á hinn bóginn eru engar upplýsingar um hvort að háir peningaseðlar séu meira notaðir við brotastarfsemi hér á landi en aðrir seðlar.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Seðlabankinn tryggir að nægt fé sé í umferð vegna hagstjórnar. Þá fer peningaþvættiseftirlit ríkisskattstjóra með eftirlit með starfsemi þar sem aðilar í atvinnuskyni eiga viðskipti með notkun reiðufjár yfir 10.000 evrum. Að öðru leyti er eftirlit með reiðufjárnotkun að skorum skammti og fyrir vikið liggur ekki fyrir vitneskja um hvar háir peningaseðlar eru mest notaðir í viðskiptalífinu. Jafnframt skortir á að upplýsingar um notkun reiðufjár, bæði hvað varðar íslenska og erlenda peningaseðla, séu aðgengilegar og greinanlegar. Þá skortir tölfræðilegar upplýsingar um haldlagningar á reiðufé í málum lögreglu.

Áhættuvitund aðila á mörkuðum sem falla ekki undir ppl. er veikleiki. Fáar tilkynningar berast til Sfl. vegna reiðufjár frá aðilum á sviði verslunar og þjónustu sem gefur til kynna skort á áhættuvitund, þó lögregla og önnur yfirvöld séu meðvituð um þá áhættu sem stafar af reiðufé.

Til mildandi þátta má nefna að stærsti útgefni peningaseðillinn hér á landi er 10.000 kr. seðillinn. Ekki er um að ræða háa fjárhæð í samanburði við seðla ýmissa annarra gjaldmiðla. Þá er lítill sem enginn markaður fyrir íslenska mynt á erlendri grundu og notkun reiðufjár er almennt lítil hér á landi í samanburði við önnur Evrópulönd.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Áhætta af notkun hárra peningaseðla er talin veruleg.

4.2.4. SÝNDAREIGNIR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Í þpl. eru sýndareignir skilgreindar sem: „Hvers konar verðmæti á stafrænu formi: a. sem hægt er að nota sem greiðslu eða fjárfestingu og hægt er að miðla, og b. sem teljast ekki til rafeyris í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris eða gjaldmiðils sem er gefinn út af seðlabanka eða öðrum stjórnvöldum.“ Þar sem sýndareignir eru ekki gefnar út af sí, eins og á við um seðla og mynt, er engin opinber ábyrgð tekin á verðgildi þeirra. Verðmæti margra sýndareigna ræðst eingöngu af því verði sem kaupandi er tilbúinn að greiða á hverjum tíma en ekki undirliggjandi eignum og þess vegna getur verðmæti þeirra verið mjög sveiflukennt. Aðrar sýndareignir tengja verðgildi sitt við gjaldmiðil/gjaldmiðla eða gæði, s.s. gull, en ekkert eftirlit er með staðhæfingum um að þær séu tryggðar með undirliggjandi eignum. Sí hefur líkt og evrópsku eftirlitsstofnanirnar á fjármálamarkaði og fjármálaeftirlit á EES svæðinu ítrekað varað við áhættu sem fylgir viðskiptum með sýndareignir.⁷⁹

Þjónustuveitendur sýndareigna eru þeir sem bjóða upp á þjónustu tengda viðskiptum með sýndareignir eins og að skipta gjaldmiðli og/eða rafeyri yfir í sýndareignir og öfugt eða skipta einni tegund sýndareigna í aðra. Nákvæma skilgreiningu á þjónustuveitendum sýndareigna má finna þpl. Samkvæmt 35. gr. laganna þurfa þeir sem bjóða upp á slíka þjónustu hér á landi að sækja um og fá skráningu hjá sí til þess að geta hafið starfsemi. Skráðum aðilum er skylt að fylgja þpl. og takmarkast eftirlit sí við það. Ekki eru gerðar sérstakar fjárhagskröfur til þjónustuveitenda sýndareigna eða kröfur sem tryggja neytendavernd. Með öðrum orðum eru þessir aðilar ekki undir eftirliti samkvæmt annarri löggjöf eins og aðrir aðilar á fjármálamarkaði. Hér á landi voru fjórir aðilar skráðir hjá sí sem þjónustuveitendur sýndareigna í september 2023. Fjöldi viðskiptamanna hjá þeim félögum sem voru í rekstri um mitt ár 2022 voru alls um 13.400 og hefur þeim fjölgað á undanförunum árum. Nánar er fjallað um innlenda þjónustuveitendur sýndareigna í fjármálamarkaðskafla áhættumatsins.

Þar sem viðskipti með sýndareignir fara fram á netinu er auðvelt fyrir neytendur að hagnýta sér þjónustu erlendra aðila. Neytendur þurfa því sjálfir að meta áreiðanleika og öryggi slíkrar þjónustu þar sem þjónustuveitendur eru

⁷⁹ Áhætta fylgir viðskiptum með sýndareignir (sedlabanki.is)

ekki alltaf skráningar- eða leyfisskyldir í öðrum ríkjum. Eftirlit með þeim getur því verið takmarkað eða jafnvel ekkert.⁸⁰ Þá er hægt að eiga viðskipti með sýndareignir beint á milli tveggja aðila, án aðkomu þjónustuveitenda.

Fyrstu árin voru sýndareignir aðallega notaðar sem svokölluð spákaup-mennskufjárfesting. Síðustu ár hefur þróunin þó verið hröð og fyrirtækjum sem taka við sýndareignum í skiptum fyrir vörur og þjónustu hefur fjölgað ört á undanförunum árum. Þá eru ýmsir erlendir þjónustuveitendur sýndareigna farnir að bjóða upp á að tengja sýndareignir við greiðslukort sem hægt er að nota alveg eins og önnur hefðbundin greiðslukort í verslunum eða öðrum stöðum sem taka við Visa- eða Mastercard-kortum. Þetta þýðir að það verður sífellt auðveldara fyrir almenna neytendur að borga með sýndareignum í hinu hefðbundna hagkerfi.

Erfitt er að átta sig á heildarumfangi sýndareigna á Íslandi. Samkvæmt könnun sem sí lét gera í febrúar 2022 á afstöðu til og þekkingu almennings hér á landi á sýndareignum höfðu 8,7% svarenda fjárfest í sýndareignum. Þá töldu 13,4% svarenda líklegt að þeir myndu kaupa sýndareignir í framtíðinni. Af þeim sem höfðu fjárfest í sýndareignum fóru um 74% með viðskipti sín í gegnum erlenda þjónustuveitendur, 17% í gegnum innlenda þjónustuveitendur og tæplega 9% í gegnum bæði innlenda og erlenda þjónustuveitendur. Einn af hverjum fjórum sem fjárfest hafði í sýndareignum hafði notað þær til þess að eiga viðskipti með vörur. Niðurstöður sambærilegra kannana í ríkjum Evrópu benda til þess að einstaklingar hér á landi séu ekki eftirbátar annarra þjóða í viðskiptum með sýndareignir nema síður sé.⁸¹

Erfitt er að áætla nákvæman fjölda mismunandi tegunda sýndareigna í heiminum en árið 2023 voru þær að minnsta kosti 20 þúsund talsins og heildarmarkaðsvirði þeirra vel yfir 1.000 milljörðum Bandaríkjadala. Bitcoin og Ethereum eru stærstu og þekktustu sýndareignirnar.⁸²

ÓGNIR

Eins og fram hefur komið hefur umfang og hagkerfi sýndareigna farið ört stækkandi á Íslandi og á heimsvísu. Á þetta bæði við þegar litið er til fjölda færslna og fjölda viðskiptamanna en einnig með tilliti til þess hvar og hvernig er hægt að nýta sýndareignir sem greiðslumiðil eða fjárfestingarkost. Viðskipti með sýndareignir eru í eðli sínu alþjóðleg og flæða frjálsslega yfir landamæri. Þá getur verið erfitt að átta sig á uppruna sýndareigna og/eða raunverulegum eigendum þrátt fyrir að almennt sé hægt að rekja slóð millifærslna í sýndareignum á bálkakeðjum upp að ákveðnu marki, þar sem ekki er alltaf hægt að fá upplýsingar um aðila sem eiga viðskiptin. Engin opinber skrá er um eigendur eða handhafa vistfanga sem geyma sýndareignir. Þá eiga viðskipti með sýndareignir sér almennt stað í fjarþjónustu á netinu eða jafnvel beint milli tveggja aðila án utanaðkomandi þjónustu auk þess sem mikill hraði einkennir

⁸⁰ [Áhætta fylgir viðskiptum með sýndareignir \(sedlabanki.is\)](#)

⁸¹ *Fjármálastöðugleiki, 2022(1)*. sí, Reykjavík, 30. rit. 16. mars 2022, bls. 49.

⁸² [Different Types of Cryptocurrencies – Forbes Advisor](#)

viðskipti á þessu sviði. Allir þessir eiginleikar eru aðlaðandi fyrir aðila sem leitast eftir því að færa ágóða af ólöglegri starfsemi á milli ríkja, starfa utan hefðbundinna landamæra, dylja raunverulegt eignarhald og þvætta fjármuni.

Í skýrslu Europol um skipulagða brotastarfsemi kemur fram að sýndareignir eru mikilvægur greiðslumiðill brotamanna í viðskiptum með ólöglega vörur og þjónustu, s.s. fíkniefni, vopn og vændi og er peningaþvætti sá brotaflokkur sem helst tengist sýndareignum. Þá eru sýndareignir algengur greiðslumiðill fyrir vörur og þjónustu á huldunetinu (e. *darkweb*) og í viðskiptum við áhættusöm ríki sem aðilar vilja ekki tengja sig við.^{83, 84}

Samkvæmt upplýsingum frá Europol er Bitcoin algengasta sýndareignin sem brotamenn nota. Þó gerir stofnunin ráð fyrir því að brotamenn muni snúa sér í auknum mæli að sýndareignum sem eru sérstaklega hannaðar til að dylja eignarhald (e. *piracy currency*) og flækja millifærslur, með hjálp skipta- eða blöndunarþjónustu (e. *crypto mixers*).⁸⁵ Monero er eitt þekktasta dæmið um slíka tegund sýndareigna en erfiðara er að nálgast og eiga viðskipti með slíkar tegundir en þekktari og gagnsærri tegundir eins og Bitcoin. Til þessa hafa þjónustuveitendur sýndareigna hér á landi ekki boðið upp á viðskipti með Monero í nokkrum teljandi mæli.

Loks verða stöðugt til nýjar sýndareignir með nýjum eiginleikum sem og nýjar vörur og þjónusta sem byggja á bálkakeðjutækni. Í þessu samhengi má nefna NFTs (e. *non fungible tokens*) sem er einskonar stafrænt vottorð um eignarhald yfir stafrænu verki sem er einstakt og óbreytanlegt. Þar af leiðandi getur huglægt mat ráðið verðgildi eins og á við um verðgildi annarra listaverka og viðskipti með NFTs geta því auðveldað brotamönnum að koma óeðlilegu magni fjármuna milli aðila án frekari skýringa.

Á Íslandi eru vísbendingar um að brotamenn séu farnir að ráðstafa ávinningi af brotastarfsemi til þess að kaupa sýndareignir með það að markmiði að þvætta fjármuni. Þá eru einnig vísbendingar um að sýndareignir séu notaðar sem verknaðaraðferð við að koma fjármunum úr landi í stað áður þekktari leiða sem þykja jafnvel áhættusamari og hægðvirkari, t.a.m. smygl á reiðufé.

Hingað til hafa tiltölulega fá mál hjá lögreglu haft tengingu við sýndareignir. Hins vegar er talið næsta víst að sýndareignir muni í auknum mæli verða notaðar við peningaþvætti eftir því sem útbreiðsla þeirra eykst og brotamenn ná tökum á aðferðum við að hagnýta þær. Hagkerfi sýndareigna er enn ungt og áhættur m.t.t. peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka eru enn að koma fram.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Viðskipti með sýndareignir fara fram í gegnum netið og Íslendingar hafa aðgang að erlendum þjónustuveitendum sýndareigna og stafrænum bönkum sem eru ekki tilkynningarskyldir á Íslandi og ekki undir peningaþvættiseftirliti sí. Viðskipti brotamanna og annarra Íslendinga eru því ekki bundin við íslenska

⁸³ EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021 – A Corrupting Influence: The Infiltration and Undermining of Europe's Economy and Society by Organised Crime. Europol, Lúxemborg, 2021.

⁸⁴ Cryptocurrencies Tracing the Evolution of Criminal Finances, Europol Spotlight. Europol, Lúxemborg, 2021.

⁸⁵ Supra-National Risk Assessment Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. SWD(2022)/554. ESB, Brussel 2022, bls. 95.

þjónustuveitendur. Afar misjafnar kröfur eru gerðar um áreiðanleikakönnun og eftirlit með aðilum sem bjóða upp á þjónustu með sýndareignir og lönd eru mislangt komin í að innleiða varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka í tengslum við sýndareignir. Þekkt er að brotamenn erlendis hafi notfært sér mismunandi stöðu landa hvað varðar innleiðingu á tilmælum FATF um sýndareignir og lög og reglur um peningabætti og fjármögnum hryðjuverka.

Hingað til hafa sýndareignir staðið utan við íslensk lög ef frá eru talin ppl. Engar samræmdar reglur um neytendavernd gilda um sýndareignir og þjónustuveitendur þeirra innan EES. Í september 2020 lagði framkvæmdastjórn ESB fram drög að reglugerð um markaði með sýndareignir (*e. Markets in Crypto-assets*, oft skammstafað sem MICA) sem Evrópuþingið hefur samþykkt. Reglugerðin mun koma til framkvæmdar hjá aðildaríkjum ESB á árinu 2024 en bíður þess að verða tekin upp í EES-samninginn og inn í íslenska löggjöf.⁸⁶ Markmið reglugerðarinnar er að samræma kröfur innan EES til starfsemi þjónustuveitenda og þjónustu með sýndareignir, styðja við nýsköpun, bæta fjárfesta- og neytendavernd auk þess að tryggja fjármálastöðugleika. Með þessu á sambærilegt regluverk að gilda um viðskipti með sýndareignir og gildir um verðbréfavíðskipti og markaðsmisnotkun. Jafnframt hefur ESB samþykkt breytingu á reglugerð um upplýsingar sem fylgja skulu millifærslu fjármuna og tiltekinna sýndareigna.⁸⁷ Markmið reglugerðarinnar er að draga úr líkum á að sýndareignir verði nýttar til að stuðla að, fjármagna eða fela brot eða peningabætti. Þjónustuaðilum sýndareigna verður þá gert skylt að safna og skila upplýsingum um sendanda og viðtakanda greiðslu þegar þeir framkvæma færslur fyrir þeirra hönd. Þetta er í samræmi við það sem kemur fram í tilmælum FATF.⁸⁸ Mikilvægt er að hið nýja evrópska regluverk verði innleitt eins hratt og mögulegt er hér á landi svo Ísland verði ekki eftirbátur annarra ríkja í þessum efnum og þar af leiðandi að vettvangi sniðgöngu og hverskyns brotastarfsemi.

Hingað til hafa tilkynningar til Sfl. frá íslenskum þjónustuveitendum sýndareigna verið hlutfallslega fáar og aldrei hefur borist tilkynning frá erlendum samstarfsaðilum vegna viðskipta Íslendinga með sýndareignir í gegnum þjónustuveitendur sýndareigna sem eru með starfsemi í öðrum ríkjum. Á næstu árum má gera ráð fyrir auknum fjölda tilkynninga frá þjónustuveitendum sýndareigna, bæði út af auknu umfangi og umsvifum en einnig vegna aukins regluverks í málaflokknum.

Einn helsti veikleiki tengdur málaflokknum til framtíðar litið er skortur Sfl., lögreglu og eftirlitsaðila á nauðsynlegum búnaði, verklagsreglum og sérþekkingu til að framkvæma greiningar, rekja færslur og rannsaka mál er varða sýndareignir. Sfl. og lögregla hafa aðgang að aðstoð erlendra lögregluliða og stofnana í þessu samhengi. Engu að síður dregur þetta úr viðbragðshraða og möguleikum á að leggja hald á illa fengið fé í formi sýndareigna. Þá eru

⁸⁶ Tækifæri og áhættur á sviði stafrænnar fjármálaþjónustu sem byggist á dreifðri færsluskra. Skýrsla starfshóps. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2023.

⁸⁷ [Áhætta fylgir viðskiptum með sýndareignir \(sedlabanki.is\)](#)

⁸⁸ *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations*. FATF, París 2023, bls. 76.

greiningartæki á þessu sviði dýr og ekki ljóst að Ísland hafi tök á að reka slík kerfi. Öflugt alþjóðasamstarf er forsenda þess að árangur náist á þessu sviði. Aukin útbreiðsla og notkunarmöguleikar með sýndareignir, innan og utan hins hefðbundna hagkerfis, fela í sér ýmsar áskoranir fyrir lögreglu og aðra eftirlitsaðila.

Meðal mildandi þátta má nefna að markaðir með sýndareignir geta verið óstöðugir og sveiflur á verðmæti geta verið miklar og því getur verið áhættusamt að binda fjármuni í sýndareignum til lengri tíma. Þá eru notkunarmöguleikar sýndareigna sem greiðslumiðils enn takmarkaðir þó að merkja megi hraðar breytingar.

Að lokum má nefna að ekki eru fyrir hendi sérstök lagaákvæði um skattlagningu sýndareigna og fer í þeim efnum eftir almennum ákvæðum skattalaga. Ætla má að verulega skorti á að sýndareignir innlendra aðila séu taldar fram til skatts.⁸⁹

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIKIL

Af þessum sökum er áhætta af sýndareignum mikil.

⁸⁹ Tækifæri og áhættur á sviði stafrænnar fjármálaþjónustu sem byggist á dreifðri færsluskrá. Skýrsla starfshóps. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2023, bls. 17.

4.3. FJÁRMÁLAMARKAÐUR

Í þessum hluta verður fjallað um mat og greiningu á áhættu á peningaþvætti innan íslenska fjármálamarkaðarins. Í lok kaflans verður sérstaklega fjallað um stafræna fjármálaþjónustu sem er aðgengileg íslenskum ríkisborgurum en er skráningar- og/eða eftirlitsskyld í öðrum löndum.

sí er eftirlitsaðili með fylgni tilkynningarskyldra aðila á fjármálamarkaði við ppl., reglugerðir, reglur og viðmiðunarreglur þar að lútandi. sí hefur heimildir til að grípa til viðeigandi aðgerða við eftirlitið ef þörf krefur, s.s. beitingu viðurlaga og þvingunarúrræða. Þá sinnir sí fræðslu um þennan málaflokk til tilkynningarskyldra aðila og framkvæmir úttektir á fylgni þeirra við lögín.

Meðfylgjandi tafla sýnir fjölda skráðra tilkynningarskyldra aðila á íslenskum fjármálamarkaði sem lutu eftirliti sí, skv. ppl., í september 2023. Viðskiptabankarnir fjórir eru stórtækir á markaðnum og bjóða, líkt og sparisjóðirnir, upp á ýmis konar fjármálatengdar vörur og þjónustu fyrir einstaklinga og fyrirtæki en starfsemi þeirra erlendis er takmörkuð. Íslenska lífeyrissjóðakerfið er stórt og ört stækkandi en margir lífeyrissjóðanna bjóða upp á þjónustu ótengda þeirra kjarnastarfsemi, svo sem íbúðalán. Aðrir aðilar bjóða uppá sérhæfðari fjármálaþjónustu. Í þeirri umfjöllun sem á eftir fylgir verður leitast við að meta áhættuna af því að fjármálatengd vara og þjónusta verði misnotuð til peningaþvættis frekar en að tegundir fjármálafyrirtækja verði misnotaðar til peningaþvættis.

Við mat á ógnum, veikleikum og mildandi þáttum var m.a. höfð til hliðsjónar þekking og reynsla viðeigandi stjórnvalda og löggæslustofnana á fjármálamarkaðnum. Þá liggja til grundvallar matinu ýmsar tölulegar upplýsingar tengdar starfsemi á fjármálamarkaði. Hér að neðan eru taldar upp helstu ógnir og veikleikar og mildandi þættir sem eiga við fjármálamarkaðinn á Íslandi í heild sinni. Nánar verður fjallað um áhættu tengda ákveðnum fjármálavörum og þjónustu í köflunum sem fylgja í kjölfarið.

FJÖLDI SKRÁÐRA TILKYNNINGARSKYLDRA AÐILA Á ÍSLENSKUM FJÁRMÁLAMARKAÐI Í SEPTEMBER 2023

Tafla 8

Fjármálafyrirtæki	Fjöldi
Viðskiptabankar	4
Sparisjóðir	5
Lánafyrirtæki	4
Verðbréfafyrirtæki	8
Rekstrarfélög verðbréfasjóða	6
Lífeyrissjóðir	21
Líftryggingafélög	4
Vátryggingamiðlarar (þegar þeir miðla líftryggingum eða öðrum áhættu- og söfnunartengdum líftryggingum).	9
Rafeyrisfyrirtæki	2
Greiðslustofnanir	1
Gjaldeyrisskiptastöðvar	0
Þjónustuveitendur sýndareigna	4
Leyfisskyldir rekstraraðilar sérhæfðra sjóða	5
Skráningarskyldir rekstraraðilar sérhæfðra sjóða	17
Lánveitendur og lánameðlara	8
Umboðsaðilar erlendra greiðslustofnana	1
Útibú erlendra vátryggingafélaga	1
Útibú erlendra vátryggingamiðlara	2
Útibú erlendra verðbréfafyrirtækja	1

- Breytt og opnara fjármálalandslag, alþjóðavæðing og aukið framboð og aðgengi að fjármálalausnum gerir það að verkum að viðskiptamenn eru almennt ekki lengur með alla sína fjármálaþjónustu á einum stað. Sífelld flóknara er fyrir aðila á fjármálamarkaði, eftirlitsaðila, rannsakendur og lögreglufyrirvöld að hafa yfirsýn og leggja mat á það hvort umfang viðskipta sé í samræmi við áætlaða fjárhagsstöðu viðskiptamannsins og þar af leiðandi átta sig á því hvort ákveðin hegðun eða viðskipti teljist grunsamleg. Viðskiptamenn leita hagkvæmustu og einföldustu leiðanna, sem henta þeirra þörfum best. Þetta á líka við um brotamenn og skipulagða brotahópa sem leitast við að koma illa fengnu fé inn í fjármálakerfið og leyna uppruna þess. Breytingar á fyrirkomulagi fjármálaþjónustu kunna að hafa áhrif á aðferðir sem beitt er við peningaþvætti hér á landi.

- Mikil sjálfvirknivæðing er að eiga sér stað bæði hvað varðar þjónustu hjá tilkynningarskyldum aðilum en líka þegar kemur að aðgerðum gegn og eftirliti með peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Almennt þarf að huga að nýjum hættum og tækifærum sem kunna að skapast með fjártæknilausnum og leiðum sem auka sjálfvirknivæðingu tilkynningarskyldra aðila með aðgerðum gegn peningabætti. Ferlin, sem oft eru aðkeyptar lausnir, byggja að miklu leyti á trausti til viðskiptamanna – að þeir segi satt og rétt frá – t.d. þegar þeir sanna á sér deili og svara áreiðanleikakönnunum. Loks má geta þess að erlendir ríkisborgar með kerfiskennitölu geta stofnað til viðskipta við innlendar fjármálastofnanir en nánar er fjallað um kerfiskennitölu áður en áhætta af tilteknum fjármálavörum verður metin.
- Fjármálaþjónusta og greiðslulausnir eru alltaf að verða einfaldari í notkun fyrir viðskiptamenn og þörf fyrir sérfræðipækkingu til að framkvæma jafnvel flókna fjármálagerninga hefur minnkað. Á sama tíma byggja ýmsir angar fjármálageirans á flóknum viðskiptum en ekki síður flókinni tækni, t.d. bálkakeðjutækni. Erfitt getur verið fyrir eftirlitsaðila og lögreglu, sem hafa yfir að ráða takmörkuðum mannafla, að búa yfir sérfræðingum á öllum sviðum.
- sí er eftirlitsaðili með fylgni tilkynningarskyldra aðila á fjármálamarkaði. sí gerir eigið áhættumat á fjármálamarkaðnum og sinnir áhættumiðuðu eftirliti út frá því. Tilkynningarskyldir aðilar svara árlega spurningalista Sí⁹⁰ og sí tekur reglulega viðtöl við ábyrgðarmenn og framkvæmir athuganir til að kanna hlítni tilkynningarskyldra aðila við lög og reglur. Í kjölfar athugana, á árunum 2020–2022, á framkvæmd áhættumats birti sí m.a. lærdómsskýrslu í apríl 2022⁹¹ í þeim tilgangi að miðla lærdómi eftirlitsins af athugunum og gagnasöfnun. Auk þess hafa stjórnvöld gefið út fjöldann allan af fræðsluefni sem er sérsniðið fyrir tilkynningarskylda aðila á fjármálamarkaði.⁹²
- Áhættuvitund hjá tilkynningarskyldum aðilum er mismunandi og kemur það m.a. fram í eftirliti með aðilum og í fjölda og gæðum tilkynninga um grunsamleg viðskipti sem send eru Sfl. Þrátt fyrir þær aðgerðir sem almennt hefur verið gripið til af hálfu tilkynningarskyldra aðila eru enn greindir veikleikar, m.a. á áhættumati á starfsemi og áhættuflokkun viðskiptamanna, áreiðanleikakönnunum á viðskiptamönnum, sérstaklega auknum áreiðanleikakönnunum, og reglubundnu eftirliti með viðskiptum, þ.m.t. tengt skráningu og rekjanleika upplýsinga.
- Einn af styrkleikum fjármálakerfisins er að fáir stórir tilkynningarskyldir aðilar bera ábyrgð á stærstum hluta innlendra greiðslna. Boðleiðir milli Sfl., eftirlitsaðila og tilkynningarskyldra aðila eru þ.a.l. skilvirkar og samstarf aðilanna hefur gefist vel. Blikur eru hins vegar á lofti með tilkomu erlendra stafrænna netbanka, sýndareigna sem greiðslueyris og annarra nýjunga

⁹⁰ Leiðbeiningar við spurningalista Seðlabanka Íslands vegna áhættumiðaðs eftirlits með aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. sí, Reykjavík 2023.

⁹¹ Framkvæmd áhættumats vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka. Lærdómsskýrsla. 1. útgáfa. sí, Reykjavík 2022.

⁹² Lög, reglur og leiðbeiningar sem tengjast eftirliti með peningabætti og fjármögnun hryðjuverka – Seðlabanki Íslands (fme.is)

fyrirtækja sem eru tilkynningarskyldir aðilar í öðrum ríkjum. Reynsla annarra ríkja hefur sýnt að mjög örar breytingar á þessu sviði hafa í einhverjum tilfellum dregið úr skilvirkni aðgerða gegn peningaþvætti á landsvísu. Mikilvægt er að fylgjast vel með þróun í þessa veru hér á landi.

- Gífurlegt framboð er til staðar af stafrænni fjármálaþjónustu fjártækni-fyrirtækja sem eru með höfuðstöðvar sínar erlendis. Slík fyrirtæki eru ekki tilkynningarskyld á Íslandi og sí gegnir því ekki sama eftirlitshlutverki með tilliti til aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og hann gegnir gagnvart íslenskum fyrirtækjum sem stunda starfsleyfis- eða skráningarskylda starfsemi. Vitað er til þess að brotamenn í Evrópu séu farnir að nýta sér þessar lausnir til peningaþvættis í auknum mæli og vísbendingar um að svo sé líka á Íslandi. Sfl. hefur hins vegar sjaldan fengið tilkynningar um íslenska ríkisborgara frá systurstofnunum sínum erlendis vegna grunsamlegra viðskipta tengdum þess konar þjónustu.
- Þrátt fyrir að aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka séu nauðsynlegar þarf að hafa í huga fjárhagslega útilokun (*e. De-risking*) í fjármálakerfinu. Með því er átt við að tilteknir hópar sæti kerfisbundinni útilokun frá þátttöku í hefðbundnum bankaviðskiptum á grundvelli peningaþvættisáhrættu. Fjárhagsleg útilokun er til þess fallin að auka hlutdeild skuggabankastarfsemi, óformlegrar eða óhefðbundinnar fjármálaþjónustu á borð við sýndareignir, Hawala, þjónustu erlendra stafrænna banka o.s.frv. Ekki er vitað hversu stórt þetta vandamál er á íslenskum fjármálamarkaði í dag en leggja ætti áherslu á að mæta áhrættu með auknu eftirliti í stað útilokunar.
- Það heyrir nánast til undantekninga ef fé endurheimtist við meðferð mála sem tengjast netsvikum og öðrum netbrotum þar sem oftast er liðinn þó nokkur tími frá því að svikin fóru fram, þau jafnvel staðið yfir í einhvern tíma og fólk veigrar sér við að leita til lögreglu. Í einhverjum tilvikum hefur verið skortur á viðbragði lögregluyfirvalda í þessum efnum og væri til bóta ef lögregla, Sfl. og fjármálafyrirtæki, eða samtök þeirra, kæmu á fót verklagi eða viðbragðkerfi, sem styður við einstaklinga, fyrirtæki og aðra hagsmunaaðila sem netbrot beinast gegn. Áhersla kerfisins væri á fyrstu viðbrögð í framhaldi af netsvikum gagnert til þess að unnt sé að leggja hald á eða kyrrsetja innstæður bankareikninga í eigu brotamanna sem hafa að geyma brotaandlag. Viðbragð sem þetta tengist fyrst og fremst möguleikum yfirvalda á endurheimt fjár. Í þessu samhengi gæti þurft að endurskoða heimildir í íslenskum rétti til þess að frysta fjármuni í því skyni að nota fjármálakerfið til þess að endurheimta fé og heimildir lögreglu til þess að nálgast upplýsingar frá fjármálafyrirtækjum án úrskurðar þar sem slíkt tekur oft dýrmætan tíma.

- Loks má þó nefna að löggjöf á fjármálamarkaði, með tilliti til aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, er almennt viðunandi og eru nafnlaus viðskipti t.a.m. óheimil. Mikilvægt er að allar breytingar og ný löggjöf eSB séu innleiddar eins hratt og mögulegt er svo Ísland verði ekki eftirbátur annarra ríkja og þar af leiðandi að vettvangi sniðgöngu og hverskyns brotastarfsemi.

4.3.1.1. KERFISKENNITALA

Allir einstaklingar búsettir á Íslandi eru skráðir í Þjóðskrá Íslands og þurfa að hafa tíu stafa kennitölu. Erlendir ríkisborgarar geta vegna sérstakra hagsmuna hér á landi fengið útgefna kerfiskennitölu. Um er að ræða auðkenni sem gefið er út til notkunar fyrir hið opinbera vegna einstaklinga sem ekki þurfa skráningu eða uppfylla ekki skilyrði til skráningar í Þjóðskrá. Lög um skráningu einstaklinga nr. 140/2019 tóku gildi 1. janúar 2020 en með lögunum var kerfiskennitala og umsóknarferlið vegna hennar lögfest í fyrsta skipti. Með lögunum varð sú nýbreytni að aðeins opinberir aðilar geta haft milligöngu um skráningu kerfiskennitölu en áður gátu einnig lögaðilar haft milligöngu. Þurfi einstaklingur á kerfiskennitölu að halda ber honum að snúa sér til opinbers aðila sem sækir um skráningu hjá Þjóðskrá. Umsókn skal fylgja ljósrit af vegabréfi eða viðurkenndum ferðaskilríkjum.

Sá munur er á útgáfu kerfiskennitölu annars vegar og hefðbundinnar kennitölu hins vegar að aðrar kröfur eru gerðar til auðkenningar. Þannig þarf einstaklingur sem fær kerfiskennitölu ekki að gera grein fyrir sér í eigin persónu og framvísa vegabréfi eða öðrum gildum ferðaskilríkjum, heldur tekur umsóknaraðili afrit af skilríkjum hans. Liggur fyrir að í sumum tilvikum dvelja viðkomandi einstaklingar aldrei hér á landi og hafa jafnvel aldrei komið til landsins.

Þeir sem nýta sér kerfiskennitölur eru t.d. erlendir starfsmenn sem þiggja laun hér á landi við tímabundin störf, erlendir námsmenn, starfsmenn sendiráða, einstaklingar sem sitja í stjórnnum hérlandra fyrirtækja eða einstaklingar sem þiggja einhvers konar greiðslur frá Íslandi, t.d. vegna lífeyris.

Útgefin kerfiskennitala veitir í raun engin opinber réttindi hér á landi, t.d. til búsetu lengur en í 3–6 mánuði, greiðslna úr almannatryggingakerfinu eða annarra slíkra réttinda. Aftur á móti auðveldar kerfiskennitala fólki að sækja tiltekna þjónustu, eins og heilbrigðisþjónustu, og einstaklingur með kerfiskennitölu getur m.a. stofnað bankareikning, öðlast rafræn skilríki, stofnað félag og keypt fasteignir. Liggja þannig t.a.m. fyrir þekkt tilvik þar sem kerfiskennitölur hafa verið notaðar við stofnun og rekstur einkahlutafélaga og þá voru kerfiskennitölur skráðar fyrir tæplega 500 fasteignum hér á landi árið 2021.

Samkvæmt upplýsingum úr kerfiskennitöluskrá sem Þjóðskrá heldur var fjöldi umsókna á árinu 2021 um 2.500 og árið 2022 voru umsóknirnar um 4.700 en dregið hefur úr fjölda umsókna frá gildistöku laga nr. 140/2019. Langflestar

umsóknir um kerfiskennitölur eru vegna ríkisborgara innan EES og þá frá löndum í Austur-Evrópu. Fáar umsóknir eru vegna einstaklinga frá ríkjum sem teljast til áhættusamra ríkja. Flestar umsóknir eru vegna tímabundinnar atvinnu, eða um 61% árið 2021 og um 73% árið 2022, en aðrar ástæður eru t.d. vegna viðskipta eða stjórnarsetu. Bróðurpartur umsækjenda kemur í gegnum Skattinn. Hlutfall umsókna sem var hafnað var um 3,5% árin 2021 og 2022. Loks eru þekkt tilvik um að sótt hafi verið um kerfiskennitölu á grundvelli falsaðra skilríkja. Samkvæmt upplýsingum frá Þjóðskrá hefur þessum málum þó fækkað undanfarin ár.

Sú hætta er fyrir hendi að kerfiskennitala sé stofnuð á grundvelli falsaðra skilríkja í þeim tilgangi að dylja raunverulegan uppruna viðkomandi og jafnvel „búa til“ einstakling innan kerfisins sem ekki er raunverulega til. Um leið og slík kennitala hefur verið stofnuð er unnt að stofna bankareikning á grundvelli hennar sem eftir atvikum er svo unnt að nýta til að þvætta ólögmætan ávinning.

Veikleikar eru fólgnir í umsóknarferlinu, þ.e. milligöngu og greiningu á persónuskilríkjum. Eftirlit með útgáfu kerfiskennitalna er lítið og ekki mælt fyrir um það í lögum. Til mildandi þátta má nefna að gerðar eru meiri kröfur til útgáfu kerfiskennitalna nú en fyrir útgáfu laga nr. 140/2019. Þá eru yfirvöld búin að gera sér grein fyrir vandanum í auknum mæli og eru jafnframt vel á verði gagnvart fölsuðum skilríkjum en starfsfólk þjónustu og skráningar hjá Þjóðskrá hafa fengið kynningu og þjálfun í skoðun skilríkja.

4.3.2. INNLÁNASTARFSEMI

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Lánastofnun er í lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki skilgreind sem „fyrirtæki sem starfar við að taka á móti innlánum eða öðrum endurgreiðanlegum fjármunum frá almenningi og veita lán fyrir eigin reikning“. Lánastofnun getur fengið starfsleyfi sem viðskiptabanki, sparisjóður eða lánaþyrirtæki. Viðskiptaböndum og sparisjóðum er skylt að veita innlánaþjónustu á meðan lánaþyrirtækjum er óheimilt að taka á móti innlánum.

Í september 2023 höfðu fjórir viðskiptabankar og fimm sparisjóðir leyfi til móttöku innlána samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki. Heildarfjárhæðir innlána banka og sparisjóða í lok hvers árs voru eftirfarandi:⁹³

- Árið 2020 – 2.267 ma.kr.
- Árið 2021 – 2.497 ma.kr.
- Árið 2022 – 2.707 ma.kr.

Hvorki bankarnir né sparisjóðirnir eru með útibú erlendis. Hlutfall erlendra viðskiptamanna bankanna er misjafnt eftir því hvaða fjármálafyrirtæki á hlut að máli en almennt séð er það hlutfall lágt og er meirihluti erlendra viðskiptamanna frá EES-svæðinu og mjög takmarkaður hluti frá áhættusömum og ósamvinnuþýðum ríkjum.

ÓGNIR

Innlánastarfsemi felur eðli málsins samkvæmt í sér móttöku mikilla fjármuna þar sem erfitt getur reynst að rekja uppruna fjár, sérstaklega í tilvikum reiðufjár. Um er að ræða eina meginstarfsemi banka og sparisjóða og felur hún í sér fjölda færslna sem varða viðskiptamenn, sem kann að stafa mismikil áhætta af. Sem dæmi má nefna einstaklinga í áhættuhópi vegna stjórnáttatengsla, aðila sem tengjast svæðum sem hafa verið skilgreind sem áhættusöm eða aðila sem tengjast áhættusamri starfsemi. Aðgengi að þessari þjónustu er mikið en flestir hafa kost á því að stofna innlánsreikninga í innlendum böndum og sparisjóðum enda eru innlánsreikningar að mörgu leyti nauðsynlegir í nútímasamfélagi. Þá er auðvelt að misnota þessa þjónustu og ekki þörf á mikilli skipulagningu eða sérþekkingu í þeim tilgangi að þvætta fjármuni.

⁹³ Talnaefni (sedlabanki.is)

Innlán geta verið notuð af brotamönnum og/eða skipulögðum brotahópum til þess að þvætta ólögmetan ávinning. Helsta ógnin felst í því að stofnaðir séu fjöldi innlánsreikninga, fyrir lögaðila, fjárvörslusjóði og/eða einstaklinga, þar sem millifærslur og inn- og úttektir eru tíðar. Oft er um að ræða lágar fjárhæðir sem kann að hafa þann tilgang að komast hjá frekari skoðun og þá er notkun strámanneskja (e. straw man) í þessu samhengi þekkt.

Peningaþvætti í gegnum innlánsreikninga er meðal algengustu aðferða sem þekktar eru hjá lögreglu og Sfl. móttekur árlega margar tilkynningar sem tengjast innlánsreikningum. Brotamenn eru bæði innlendir og erlendir og getur hvort heldur sem er verið um að ræða skipulagða brotahópa eða einstaka brotamenn. Umfang peningaþvættis með þessari aðferð er verulegt, auk þess sem notkun reiðufjár er töluverð.

Innlánsreikningar eru oft mikilvægir hlekkir í keðju ýmissa frumbrota. Má þar nefna skipulögð skattalagabrot og netsvik eða önnur fjársvik þar sem grunlausir borgarar eru blektir til þess að leggja fjármuni inn á reikninga brotamanna, eða tengdra aðila, sem í kjölfarið taka fjárhæðina út í reiðufé með hraði.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Þrátt fyrir að varnir tilkynningarskyldra aðila hafi verið efldar undanfarin ár og misseri eru enn til staðar veikleikar í fylgni við pbl., m.a. varðandi áhættumat á starfsemi, áhættuflokkun viðskiptamanna, áreiðanleikakannanir og reglubundið eftirlit með viðskiptamönnum. Bæði viðskiptabankar og sparisjóðir búa yfir færslueftirlitskerfum til að sinna eftirliti með innlánnum en niðurstöður athugana hafa bent til nokkurra veikleika í tengslum við kerfin. Þá kunna ný tækifæri og hættur að skapast með nýrri tækni og fjártæknilausnum sem auka sjálfvirknivæðingu tilkynningarskyldra aðila, t.d. notkun sjálfvirkra tæknilausna við stofnun samningssambanda og við færslueftirlit.

Aftur á móti má nefna að nafnlaus viðskipti eru óheimil og lagaumgjörð þykir fullnægjandi. Hvað frekari mildandi þætti varðar er áhættumiðað eftirlit með fjármálamarkaðnum umfangsmikið, innra eftirliti fjármálafyrirtækja er sinnt og almenn áhættuvitund tilkynningarskyldra aðila er viðunandi, að teknu tilliti til fjölda tilkynninga til Sfl. af hálfu viðskiptabanka. Sparisjóðirnir senda þó hlutfallslega fáar tilkynningar. Þá eru hvorki viðskiptabankarnir né sparisjóðirnir með útibú erlendis, starfsemi viðskiptabanka sem stunduð er erlendis er almennt takmörkuð og erlendir viðskiptamenn eru fáir, þó þeim hafi farið fjölgandi. Loks hefur útgáfa fræðsluefnis verið aukin.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Með hliðsjón af ógnum og veikleikum, að teknu tilliti til mildandi þátta, telst áhætta af peningaþvætti vegna innlánastarfsemi vera veruleg.

4.3.3. ÚTLÁNASTARFSEMI

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Útlánastarfsemi felur í sér veitingu útlána til einstaklinga, lögaðila, fjárvörslusjóða og sambærilegra aðila. Á Íslandi eru nokkrar mismunandi tegundir tilkynningarskyldra aðila sem stunda ólíka útlánastarfsemi. Viðskiptabankar veita alhliða lán til einstaklinga, lögaðila, fjárvörslusjóða og sambærilegra aðila, þ.m.t. yfirdráttarlán, fasteignalán, bílalán, kreditkortalán og almenn og sérhæfð lán til lítilla og stórra fyrirtækja. Lánveitingar sparisjóða eru einkum til einstaklinga og minni lögaðila á þeirra starfssvæði. Byggðastofnun veitir lán til lögaðila og einstaklinga með það að markmiði að treysta byggð og efla atvinnu í landinu og Lánasjóður sveitafélaga ohf. lána eingöngu til sveitarfélaga og stofnana í eigu þeirra. Þá eru lífeyrissjóðir umsvifamiklir á fasteignalánamarkaðinum. Aðrir tilkynningarskyldir aðilar sem veita lán, þó í minna mæli eða fyrir lægri fjárhæðir og til skemmri tíma en framangreindir aðilar, eru t.d. lánveitendur skráðir hjá Neytendastofu.

Heildarútlán lánastofnana – viðskiptabanka, sparisjóða og lánaþyrirtækja – í lok hvers árs voru:⁹⁴

- Árið 2020 – 3.349 ma.kr.
- Árið 2021 – 3.684 ma.kr.
- Árið 2022 – 4.139 ma.kr.

Eðli útlánastarfsemi hér á landi er þannig að lán eru almennt ekki veitt nema að undangengnu lánshæfis- eða greiðslumati á hlutaðeigandi viðskiptamanni, nema þegar um lágar fjárhæðir er að ræða. Eru þau því að jafnaði ekki í boði fyrir aðila sem t.d. geta ekki lagt fram viðunandi tryggingar eða upplýsingar um tekjur í tilfalli einstaklinga. Hvað starfsemi erlendis varðar eru innlendar lánastofnanir ekki með útibú erlendis, auk þess sem erlendir viðskiptamenn þeirra eru fáir, þó þeim hafi fjölgað.

⁹⁴ Lánastofnanir |
Fjármálaeftirlitið (fme.is)

ÓGNIR

Helsta ógnin sem steðjar að útlánastarfsemi er lýtur að peningaþvætti felst í endurgreiðslu lána með ágóða af brotastarfsemi. Dæmi um einkenni slíkra lána er þegar greitt er af þeim með reiðufé eða þegar niðurgreiðslan er hraðari en ætla mætti miðað við greiðslugetu einstaklings samkvæmt greiðslumati eða miðað við veltu og fjárhagsstöðu fyrirtækis. Á Íslandi eru dæmi og/eða vísbendingar um að brotamenn nýti sér þessa leið til þess að þvætta ólögmætan ávinning, einkum í tengslum við fasteignaviðskipti. Slíkar aðferðir krefjast þó almennt sérfræðipækkingar á fasteignamarkaðnum og/eða á rekstri fyrirtækja til að unnt sé að þvætta umtalsverðar fjárhæðir. Skoðast þetta því einnig í samhengi við mat á áhættu í tengslum við sérfræðinga, svo sem fasteignasala.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Þrátt fyrir að varnir tilkynningarskyldra aðila hafi verið eflðar undanfarin ár og misseri eru enn til staðar veikleikar í fylgni við pþl., m.a. varðandi áhættumat á starfsemi, áhættuflokkun viðskiptamanna, áreiðanleikakannanir og reglubundið eftirlit með viðskiptamönnum. Enn fremur birtast veikleikar í þessari starfsemi í því að umfang er umtalsvert, bæði hvað varðar fjölda og fjárhæðir lána.

Þá er aðgengi á netinu að minni lánveitingum, t.d. yfirdráttarlánum, kreditkortum og smálánum, mikið. Á árinu 2020 urðu lánveitendur samkvæmt lögum nr. 33/2013 um neytendalán tilkynningarskyldir aðilar. Þessir aðilar, sem veita aðallega skammtímalán fyrir lágar upphæðir, sækja um og hljóta skráningu sem lánveitendur hjá Neytendastofu en eru undir eftirliti sí hvað varðar aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Fylgni við kröfur pþl. er þó ekki skilyrði skráningar hjá Neytendastofu.

Innra eftirlit með útlánastarfsemi telst almennt viðunandi en lagaumgjörð í tengslum við aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nær til viðskiptabankastarfsemi, þ.á m. útlánastarfsemi. Auk þess gera lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, lög um neytendalán nr. 33/2013 og lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016 ráð fyrir að lánastofnanir búi yfir viðunandi innri útlánareglum og ferlum. Enn fremur er lánastarfsemi íslenskra lánastofnana að langstærstu leyti afmörkuð við innlendan markað og áhættumiðað eftirlit með fjármálamarkaðnum er umfangsmikið. Þá er áhættuvitund almennt talin viðunandi þó hún sé mismunandi eftir tegund tilkynningarskyldra aðila. Að sama skapi er fjöldi tilkynninga til Sfl. mismunandi eftir tegund tilkynningarskyldra aðila. Almennt berast fáar tilkynningar vegna gruns um peningaþvætti tengt útlánastarfsemi, þó þeim hafi fjölgað. Loks hafa stjórnvöld gefið út fræðsluefni sem snýr að málaflokknum.

ÁHÆTTUFLOKKUN**MIÐLUNGS**

Með hliðsjón af framangreindu telst áhætta af peningþvætti tengt útlánastarfsemi vera miðlungs.

4.3.3.1. MÁLAMYNDAGERNINGAR

Dæmi eru um að brotamenn kaupi skuldabréf á hendur einstaklingum sem skráð eru til innheimtu hjá fjármálafyrirtækjum, svokölluð innheimtuskuldabréf. Skuldabréfin eru þá oft á hendur samverkamönnum þess sem kaupir skuldabréfin og í mörgum tilfellum er talið að bréfin séu að öllu leyti til málamynda. Í einhverjum tilfellum eru visbendingar um að bréfin tengist innheimtu með fjárkúgunum. Með þessu móti getur brotamaður sýnt fram á „lögmætt“ tekjustreymi þegar hann tekur við endurgreiðslu og nýtt til lögmætrar lántöku eða fjárfestinga.

4.3.4. GREIÐSLUÞJÓNUSTA

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Árið 2021 innleiddi Ísland PSD2 (e. *Payments services directive 2*) með lögum nr. 114/2021 um greiðsluþjónustu. Með greiðsluþjónustu er samkvæmt 4. gr. laganna átt við eftirfarandi:

- A** Þjónusta sem gerir kleift að leggja reiðufé inn á greiðslureikning ásamt öllum aðgerðum sem nauðsynlegar eru til rekstrar greiðslureiknings.
- B** Þjónusta sem gerir kleift að taka reiðufé út af greiðslureikningi ásamt öllum aðgerðum sem nauðsynlegar eru til rekstrar greiðslureiknings.
- C** Framkvæmd greiðslna, þ.m.t. millifærslur fjármuna á og af greiðslureikningi hjá greiðsluþjónustuveitanda notanda eða hjá öðrum greiðsluþjónustuveitanda:
 1. framkvæmd beingreiðslna, þ.m.t. einstakra beingreiðslna,
 2. framkvæmd greiðslna með greiðslukorti eða sambærilegum búnaði,
 3. framkvæmd millifærslu fjármuna, þ.m.t. boðgreiðslna.
- D** Framkvæmd greiðslna ef fjármunir eru tryggðir með lánalínu fyrir notanda greiðsluþjónustu:
 1. framkvæmd beingreiðslna, þ.m.t. einstakra beingreiðslna,
 2. framkvæmd greiðslna með greiðslukorti eða sambærilegum búnaði,
 3. framkvæmd millifærslu fjármuna, þ.m.t. boðgreiðslna.
- E** Útgáfa greiðslumiðla og/eða færsluhirðing greiðslna.
- F** Peningasending.
- G** Greiðsluvirkjun.
- H** Reikningsupplýsingaþjónusta.

Umfjöllun um áhættu tengda greiðsluþjónustu er náskyld umfjöllun um innlán og reiðufé og er vísað í aðra kafla áhættumatsins varðandi lið a og b að ofan. Í september 2023 hafði enginn aðili leyfi til að stunda greiðsluvirkjun eða

VELTA ÍSLENSKRA GREIÐSLUKORTA OG ERLENDRA GREIÐSLUKORTA Á ÍSLANDI Á ÁRUNUM 2020-2022.

Tafla 9

	2020	2021	2022
Velta íslenskra greiðslukorta [ma.kr.]	997	1.096	1.270
Velta erlendra greiðslukorta á Íslandi [ma.kr.]	64	130	254

reikningsupplýsingaþjónustu. Þá er sérstök umfjöllun í áhættumatinu um peninga-sendingar. Umfjöllunin hér á því fyrst og fremst við um greiðsluþjónustu sem fellur undir lið c, d og e að ofan, þ.e. um framkvæmd greiðslna og færsluhirðingu.

Í september 2023 höfðu 13 aðilar á Íslandi heimild til að veita greiðsluþjónustu; fjórir viðskiptabankar, fimm sparisjóðir, eitt lánaþyrntæki, tvö rafeyrisfyrirtæki og ein greiðslustofnun. Tveir framangreindra aðila, sem stunda aðallega færsluhirðingu, veita sína þjónustu um heim allan og eru í eigu erlendra aðila.

Í tengslum við greiningu á áhættu á peningaþvætti var upplýsinga aflað um umfang greiðslumiðlunar á Íslandi; heildarkortaveltu, stærð millibankakerfisins og erlenda greiðslumiðlun.⁹⁵ Meðfylgjandi tafla sýnir heildarveltu íslenskra greiðslukorta og heildarveltu erlendra greiðslukorta á Íslandi á undanförunum þremur árum. Ljóst er að heimsfaraldur kórónuveirunnar hefur haft töluverð áhrif á þessum árum en velta erlendra greiðslukorta árið 2022 var orðin sambærileg þeirri sem var á árunum 2016–2018.

Samanlagður heildarfjöldi færslna í gegnum millibankagreiðslukerfi sí (stórgreiðslu- og smágreiðslukerfið) árið 2022 var rúmlega 44 milljarðar. Heildarvelta í millibankagreiðslukerfunum í lok hvers árs var:

- Árið 2020 – 29.363 ma.kr.
- Árið 2021 – 30.646 ma.kr.
- Árið 2022 – 35.244 ma.kr.

Loks sýnir meðfylgjandi tafla yfirlit yfir flæði fjármagns yfir landamærin á árunum 2021 og 2022 og þar af flæði fjármagns til og frá áhættusömum og ósamvinnuþýðum ríkjum. Tölurnar byggja á gögnum sí um millifærslur í SWIFT og SEPA kerfunum.

Helstu viðskiptalönd Íslands eru Bandaríkin, Bretland, Þýskaland og Danmörk og megnið af greiðslum eru í evrum og Bandaríkjadöllum. Greiðslur til og frá áhættusömum og ósamvinnuþýðum ríkjum eru tæplega 0,5% af heildargreiðslum til og frá erlendum ríkjum. Rétt er að taka fram að breytilegt er hvaða lönd teljast áhættusöm og ósamvinnuþýð.⁹⁶ Loks má við þetta bæta að greiðslur í gegnum aflandsfélög, lágs-katta- og aflandsvæði, velta verulegum fjárhæðum.

⁹⁵ Talnaefni (sedlabanki.is)

FLÆÐI FJÁRMAGNS YFIR LANDAMÆRIN OG FLÆÐI FJÁRMAGNS TIL OG FRÁ ÁHÆTTUSÖMUM OG ÓSAMVINNUÞÝÐUM RÍKJUM ÁRIN 2021 OG 2022 Í MILLJÖRÐUM

Tafla 10

	2021	2022
Heildarútfærð [ma.kr.]	1.761	2.032
Heildarinnflærð [ma.kr.]	1.786	1.945
Heildarútfærð áhættusöm og ósamvinnuþýð ríki [ma.kr.]	8,3	10,3
Heildarinnflærð áhættusöm og ósamvinnuþýð ríki [ma.kr.]	5,4	7,3

ÓGNIR

Helstu ógnir starfsemi þessarar stafa af eiginleikum greiðsluþjónustu, landamæraleysi, miklu og fjölbreyttu aðgengi, og umtalsverðu umfangi viðskipta sem greiðsluþjónustuveitendur framkvæma. Auðvelt er að fela og flækja slóð illa fenginna fjármuna með tilfærslu innan greiðslukerfa og gegnum mismunandi greiðsluþjónustuveitendur, þ.e. með því að færa fjármuni á milli greiðslureikninga og greiðsluþjónustuveitanda, þar sem að eftirlit er misjafnlega gott, hraði mikill og flækjustig greiðslna misjafnlega hátt. Við slíkar aðstæður geta skapast aukin tækifæri til nafnleysis og erfiðara verður að rekja færslur. Sú hraða þróun sem er á nýjum rafrænum greiðsluleiðum til þess að eiga viðskipti kann að laða að aðila sem stunda peningaþvætti þar sem áhætturnar eru ekki eins þekktar og eftirlit með þeim því ekki eins virkt. Að framangreindu virtu verður að telja að hætta á peningaþvætti aukist með nýjum greiðsluleiðum og nýrri tækni sem hefur rutt sér til rúms á íslenskum fjármálamarkaði líkt og annars staðar heiminum og mun halda áfram að þróast á næstu árum.

Talsvert er um tilkynningar um peningaþvætti til Sfl. vegna starfsemi þessarar.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Þrátt fyrir að varnir tilkynningarskyldra aðila hafi verið efldar undanfarin ár og misseri eru enn til staðar veikleikar í fylgni við ppl., m.a. varðandi áhættumat á starfsemi, áhættuflokkun viðskiptamanna, áreiðanleikakannanir og reglubundið eftirlit með viðskiptum. Tilkynningarskyldir aðilar á þessum markaði hafa færslueftirlitskerfi til að sinna eftirliti með greiðslum en niðurstöður athugana hafa greint nokkra veikleika í færslueftirliti.

Áhættuvitund greiðsluþjónustuveitenda er almennt viðunandi. Smæð fjármálakerfisins gerir það að verkum að innlendar fjármálastofnanir ættu að geta haft þekkingu á viðskiptamönnum sem eru umsvifamiklir í erlendum greiðslum. Greiðslur um lágskatte- og afgangssvæði eru verulegar að umfangi í íslensku samhengi og greiningar Sfl. benda til að fjármálakerfið kunni að vera

⁹⁶ [Áhættusöm og ósamvinnuþýð ríki – Seðlabanki Íslands \(fme.is\)](#)

berskjaldað gagnvart alþjóðlegu peningapvætti og fjármögnun hryðjuverka. Er það í samræmi við reynslu annarra ríkja. Til framtíðar er mikilvægt að hugað sé að því að stýringar varðandi greiðslur yfir landamæri séu í samræmi við hættu á fjölþjóðlegu peningapvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í þessu samhengi er bent á að vænt áhætta á þessu sviði hefur aukist hratt undanfarin misseri í tengslum við viðvarandi ógnir á alþjóðavettvangi. Sem dæmi má nefna greiðslur sem varða alþjóðlegar þvingunaraðgerðir og hryðjuverk.

Tveir þeirra aðila sem veita færsluhirðingarþjónustu hér á landi veita hana einnig erlendis. Það felur í sér að landfræðileg áhætta er meiri hjá þeim en öðrum greiðsluþjónustuveitendum og eykur útsetningu íslenska greiðsluþjónustumarkaðarins fyrir peningapvættisáhættu.

Loks er lagaumgjörð talin fullnægjandi og nafnlaus viðskipti eru óheimil. Ítarlegt áhættumiðað eftirlit með starfseminni fer fram af hálfu eftirlitsaðila og fræðsluefni hefur verið uppfært.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Með vísan í fyrirliggjandi ógnir og veikleika, að teknu tilliti til mildandi þátta, er áhætta tengd peningapvætti af starfsemi þessari talin vera veruleg.

4.3.5. PENINGASENDINGAR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Peningasendingar eru skilgreindar sem „greiðsluþjónusta þar sem tekið er við fjármunum frá greiðanda, án þess að stofnaðir hafi verið greiðslureikningar í nafni greiðanda eða viðtakanda greiðslu, í þeim eina tilgangi að senda samsvarandi fjárhæð til viðtakanda greiðslu eða til annars greiðsluþjónustuveitanda fyrir hönd viðtakanda greiðslu og/eða þegar tekið er við fjármunum fyrir hönd viðtakanda greiðslu og þeir afhentir honum til ráðstöfunar“, sbr. 3. gr. laga um greiðsluþjónustu nr. 114/2021.

Í september 2023 voru engir íslenskir aðilar með starfsleyfi greiðslustofnunar sem stunduðu þessa starfsemi. Aftur á móti hafði einn umboðsaðili erlendar greiðslustofnunar heimild til að stunda peningasendingar hér á landi og samkvæmt upplýsingum frá sí var heildarumfang peningasendinga rétt rúmlega 1.5 ma.kr. árið 2022, fjöldi viðskipta rúmlega 20.000 og viðskiptamenn rúmlega 5.000. Um samdrátt í starfseminni er að ræða frá útgáfu síðasta áhættumats en árið 2020 voru tveir af fjórum umboðsaðilum erlendra greiðslustofnana, sem þá voru með heimild til að stunda peningasendingar, virkir og heildarumfang peningasendinga tæplega 2.5 ma.kr. Peningasendingaþjónustan sem umboðsaðilar veita fyrir hönd erlendra greiðsluþjónustuveitenda hefur yfirleitt verið starfrækt samhliða annarri ólíkri starfsemi, t.d. pósthjónustu.

ÓGNIR

Þær ógnir sem þessi starfsemi stendur frammi fyrir felast í að oftast er ekki stofnað til samningssambanda í tengslum við viðskiptin, heldur er um að ræða einstök viðskipti þar sem viðskiptamenn þurfa ekki að eiga reikninga hjá greiðsluþjónustuveitandanum til að stunda viðskipti. Þá býður þjónustan upp á notkun reiðufjár og peningaþvætti í gegnum þessa starfsemi krefst ekki sérstakrar kunnáttu eða skipulags. Þessi einkenni á starfseminni ásamt möguleika á því að notuð séu fölsuð persónuskilríki til þess að sanna á sér deili stuðla að því að takmarkaðar upplýsingar kunna að vera til staðar um viðskiptamenn og tilgang millifærslna. Þá er þekkt að brotamenn nýti jafnvel strámanneskjur og beiti „strumpun“ (e. smurfing) í tengslum við

peningasendingar og skipti ágóða af brotastarfsemi niður í smáar fjárhæðir með það að markmiði að vekja ekki grunsemdir og forðast frekara eftirlit.

Þjónustan kann að tengjast áhættusömum ríkjum og eru vísbendingar um að í þeim ríkjum sé þjónustan notuð af viðskiptamönnum sem annars ættu að sæta ströngu reglubundnu eftirliti. Til grundvallar áhættumati þessu liggur ekki tölfraði um móttökustað peningasendinga frá Íslandi en samkvæmt upplýsingum frá sí er hlutfall erlendra viðskiptamanna lágt og í örfáum tilvikum koma þeir frá áhættusömum eða ósamvinnuþýðum ríkjum.

Vísbendingar eru um að peningasendingar hafi verið notaðar með skipulögðum hætti til þess þvætta fé og koma því hratt úr landi. Þá berast Sfl. árlega fjöldi tilkynninga vegna gruns um peningabætti í tengslum við peningasendingar. Þó bendir ýmislegt til þess að brotamenn séu farnir að nýta sér fjölbreyttari leiðir til að senda fjármuni milli landa, svo sem sýndareignir og nýjar fjártæknilausnir. Einnig hefur orðið aukning í málum þar sem einstaklingar eru teknir með reiðufé á sér á leið úr landi - sjá nánar í umfjöllun um reiðufé í áhættumatinu.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Heildarumfang peningasendinga hefur dregist saman á undanförunum árum. Peningasendingar hér á landi eru aðeins stundaðar af umboðsaðila erlendar greiðslustofnunar en það eitt og sér felur í sér talsverða áhættu, ekki síst vegna þess að almennt er erfitt fyrir greiðslustofnun, sem umboðsaðili starfar fyrir, að stýra og hafa eftirlit með umboðsaðilanum. Þá er veikleiki fólgin í því að fjármálaþjónusta af þessu tagi sé starfrækt samhliða annarri óskyldri starfsemi þar sem það kann að auka líkur á að starfsfólk hafi ekki fullnægjandi þekkingu og/eða tíma til þess að sinna lögbundnu eftirliti. Í ljósi eðlislegrar áhættu hefur eftirlit sí með starfseminni verið töluvert miðað við umfang hennar, þ.á m. eftirlit í tengslum við nafnlaus viðskipti auk þess sem samstarf hefur verið við heimaftirlit þeirrar greiðslustofnunar sem tilkynnt hefur um umboðsaðila hér á landi. Loks hefur fræðsluefni um peningasendingar verið uppfært.

Vísbendingar eru um að áhættuvitund aðila sem stunda þessa starfsemi sé takmörkuð og að enn sé til staðar veikleikar varðandi innleiðingu áhættumiðaðrar nálgunar, m.a. varðandi áhættuflokkun viðskiptamanna og reglubundið eftirlit. Þó má geta þess að nokkur fjöldi tilkynninga hefur borist Sfl. vegna gruns um peningabætti í gegnum peningasendingar.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun telst áhætta af peningabætti í starfsemi peningasendinga nú vera veruleg.

4.3.6. GJALDEYRISSKIPTI MEÐ REIÐUFÉ

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Gjaldeyrisviðskipti fela í sér „skipti á innlendum gjaldeyri fyrir erlendan, erlendum gjaldeyri fyrir innlendan eða einum erlendum gjaldeyri fyrir annan eða reikningsviðskipti sem eru ígildi slíkra skipta“ samkvæmt 2. gr. laga um gjaldeyrismál nr. 70/2021. Í þessum kafla verður einungis fjallað um gjaldeyrisviðskipti með reiðufé þar sem fjármunir eru ekki geymdir á greiðslureikningi.

Lánastofnanir hafa heimild til gjaldeyrisskipta á grundvelli laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Einnig getur kaup og sala gjaldeyris farið fram hjá svokölluðum gjaldeyrisskiptaþjónustum sem eru skráningarskyldir aðilar hjá sí samkvæmt 35. gr. þpl. Skilgreining á gjaldeyrisskiptaþjónustu, sem finna má í 8. tölul. 3 gr. þpl., er svohljóðandi: „starfsemi þar sem í atvinnuskyni fara fram kaup og sala innlands og erlands gjaldeyris“. Enn fremur gilda reglur um skráningu gjaldeyrisskiptaþjónustu og þjónustuveitenda sýndareigna nr. 151/2023.

Í september 2023 höfðu viðskiptabankarnir og sparisjóðir heimild til að sinna gjaldeyrisskiptum. Frá júní 2019 starfaði hérlandis ein skráningarskyld gjaldeyris-skiptaþjónusta en félagið var felld af skrá sí, að beiðni félagsins, í október 2022.

Samkvæmt upplýsingum frá sí voru viðskipti með erlendan gjaldeyri í reiðufé árin 2018 til 2022 að meirihluta í evrum (55,5%) en þar á eftir kom Bandaríkjadalur (21,5%). Þróun heildarveltu reiðufjárviðskipta banka og sparisjóða með erlendan gjaldeyri hér á landi á síðustu árum var eftirfarandi:

- Árið 2018 – 83,6 ma.kr.
- Árið 2019 – 87,1 ma.kr.
- Árið 2020 – 23,3 ma.kr.
- Árið 2021 – 15,8 ma.kr.
- Árið 2022 – 24,7 ma.kr.

Ljóst er að heimsfaraldur kórónuveirunnar hefur haft mikil áhrif á veltuna en hlutfall innlendra aðila í veltunni var um 82% árið 2022.

ÓGNIR

Í íslensku samfélagi ætti þörfin fyrir kaup á erlendu reiðufé að vera hverfandi, í ljósi mikillar notkunar greiðslukorta og aukinnar rafrænnar greiðslumiðlunar. Enn eru þó dæmi um það sem mætti kalla eðlileg gjaldeyriskaup en margir einstaklingar kaupa t.d. gjaldeyri fyrir utanlandsferðir, en jafnvel fyrir þær er þörfin að minnka með aukinni korta- og hraðbankanotkun. Einnig má benda á að sterk hefð er fyrir reiðufjárnotkun í ákveðnum heimshlutum og Ísland er sífellt að verða opnara og alþjóðlegra samfélag með auknum fjölda ferðamanna, flóttafólks og innflytjenda sem koma til að starfa í lengri og skemmri tíma. Umfang gjaldeyrisskipta með reiðufé er þó í öllu falli mun meira en ætla mætti að þörf sé fyrir.

Fyrir liggur að aðilar tengdir skipulagðri brotastarfsemi umbreyti íslenskum krónum í erlendan gjaldeyri í talsverðum mæli. Þetta má setja í samhengi við alþjóðlega þekktar þvættisaðferðir á borð við að smygla reiðufé úr landi.⁹⁷ Þá er þetta einnig gert til að fjármagna frekari brotastarfsemi, svo sem fíkniefnainnflutning, og er talið að heildarumfang slíkra brota sé umtalsvert. Í þessu samhengi er þekkt að brotamenn geri þetta með skipulögðum hætti og notist við net strámanneskja, sem hafa engin skjallag tengsl við raunverulega eigendur fjármuna. Ágóða af brotastarfsemi er þannig skipt í marga minni hluta, sem jafnvel er farið með á margar starfsstöðvar, með það að markmiði að dylja uppruna fjármagns, vekja ekki grunsemdir og komast hjá eftirliti. Skoðast þessi verknaðaraðferð með hliðsjón af aðgengi að peningasendingum hérlandis og því hve auðvelt er að flytja reiðufé yfir landamæri, sbr. umfjöllun í öðrum köflum áhættumatsins. Þá er ekki þörf á sérstakri þekkingu eða tæknikunnáttu til að þvætta fjármuni með þessum hætti og aðgengi að þjónustu til gjaldeyrisskipta er nokkuð mikið. Að lokum má nefna að tilkynningar til Sfl. um grunsamleg gjaldeyrisskipti eru algengar og umfang þeirra mikið.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Að jafnaði eru viðskipti með gjaldeyri ekki stunduð í nafnleysi. Aftur á móti hefur í gegnum tíðina verið töluvert um gjaldeyrisskipti við aðila sem eru ekki með kennitölu en framvísa erlendum skilríkjum og getur reynst erfitt að hafa yfirsýn og eftirlit með slíkum viðskiptamönnum. Vísbendingar eru um að viðskiptabankarnir hafa hert á kröfum sínum í tengslum við gjaldeyrisskipti.

Þrátt fyrir að áhættuvitund tilkynningarskyldra aðila þyki almennt séð viðunandi eru enn til staðar veikleikar, m.a. varðandi áhættumat á starfsemi, áhættuflokkun viðskiptamanna, áreiðanleikakannanir og reglubundið eftirlit með viðskiptum, þ.m.t. tengt skráningu og rekjanleika upplýsinga. Tilkynningarskyldir aðilar á þessum markaði sinna eftirliti með gjaldeyrisskiptum m.a. í gegnum útibú og færslueftirlitskerfi en greinst hafa nokkrir veikleikar í því eftirliti.

⁹⁷ FATF Report. Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash. FATF, París 2015.

Lagaumgjörð með gjaldeyrisskiptum telst viðunandi og eftirlit með þeim aðilum er stunda gjaldeyrisskipti er ítarlegt. Í þessu samhengi má nefna að sí gerði úttekt á starfsemi gjaldeyrisskiptaþjónustu árið 2022 þar sem reyndust vera annmarkar við framkvæmd aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og var samið um að ljúka því máli með sátt.⁹⁸ Þá hefur fræðsluefni sem snýr að þessum málaflokki verið uppfært.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Með hliðsjón af helstu ógnum og veikleikum, að teknu tilliti til mildandi þátta, telst áhætta af gjaldeyrisskiptum veruleg.

4.3.7. ÚTGÁFA RAFEYRIS

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Rafeyrir er skilgreindur í lögum um meðferð og útgáfu rafeyris nr. 17/2013 sem: „Peningaleg verðmæti, í formi kröfu á útgefanda sem er geymd í rafrænum miðli, þ.m.t. á segulformi, gefin út í skiptum fyrir fjármuni, í þeim tilgangi að framkvæma greiðslu í skilningi laga um greiðsluþjónustu og samþykkt er sem slík af öðrum aðilum en útgefandanum sjálfum.“

Lykileiginleiki rafeyris er að hann er fyrirframgreiddur. Með þessu er átt við að greiða þarf fjármuni inn á reikning, greiðslukort eða búnað til þess að hann teljist vera rafeyrir. Mismunandi tegundir rafeyris geta haft marga mismunandi eiginleika sem felast m.a. í því að unnt er að endurhlaða rafeyri inn á viðkomandi miðil auk þess sem kort geta verið tengd öðrum rafeyri, t.d. reikningum á netinu. Sumar tegundir rafeyris hafa í gegnum tíðina verið skráðar á eiganda rafeyrisins en aðrar eru gefnar út til notkunar fyrir handhafa, s.s.

⁹⁸ [fx_satt_10082022.pdf](#)
([sedlabanki.is](#))

gjafakort. Hér á landi er eingöngu gefinn út rafeyrir til þeirra sem hafa framvísað viðurkenndum persónuskilríkjum.

Hér á landi hafa stærri viðskiptabankarnir, sparisjóðirnir, rafeyrisfyrirtæki og tiltekin lánaþyrirtæki gefið út rafeyri. Hluti þessara aðila gefa út fyrirframgreidd greiðslukort en bankarnir og sparisjóðirnir gefa einnig út gjafakort. Þá eru dæmi um að annars vegar sé rafeyrir gefinn út á bálkakeðju og hins vegar á rafræn veski. Samkvæmt upplýsingum frá sí var umfang útgefins rafeyris á árinu 2022 um 31 ma.kr. Af þeirri fjárhæð voru gefin út gjafakort að fjárhæð tæplega 5,2 ma.kr.

ÓGNIR

Helsta ógn þegar kemur að notkun rafeyris tengist einkum möguleikum á misnotkun. Öfugt við gjafakort er unnt að endurhlaða fyrirframgreidd greiðslukort. Í flestum tilvikum er unnt að hlaða meira en 500.000 kr. inn á hvert slíkt kort. Þá getur verið heimilt að greiða með kortinu hærri fjárhæð en 250.000 kr. í hverri færslu og í einhverjum tilvikum er unnt að hlaða inn á slíkt kort með innlagningu reiðufjár. Loks er unnt að taka út af tilteknum fyrirframgreiddum kortum og gjafakortum í reiðufé og í flestum tilvikum eru engin takmörk fyrir því hversu mörg kort hver aðili getur keypt.

Auðvelt er að flytja háar upphæðir milli landa í formi rafeyris og nota má kortin hvar sem er í heiminum og einnig í netverslunum. Þá eru möguleikar til að hylja slóð fjármuna með gjafakortum miklir enda hafa þau svipaða eiginleika og reiðufé hvað það varðar.

Tilkynningar vegna grunsamlegra viðskipta með rafeyri eru afar fáar og rafeyrir, útgefinn af innlendum útgefendum, kemur afar sjaldan upp í rannsóknnum lögreglu í tengslum peningabætti. Aftur á móti eru fyrirframgreidd greiðslukort nýrra, erlendra fjármálaþyrirtækja farin að sjást mun meira í rannsóknnum hjá lögreglu og er það í takt við þá þróun sem er að eiga sér stað í löndunum í kringum okkur. Talið er að markmið með notkun slíkra korta sé að dylja slóð illa fengins fjár og komast hjá frekara eftirliti. Nánar er fjallað um þjónustu fjármálaþyrirtækja, sem eru tilkynningarskyld utan Íslands, í öðrum kafla áhættumatsins.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Þrátt fyrir að varnir tilkynningarskyldra aðila hafi verið eflað undanfarin ár og misseri eru enn til staðar veikleikar í fylgni við ppl., m.a. varðandi áhættumat á starfsemi, áhættuflokkun viðskiptamanna, áreiðanleikakannanir og reglubundið eftirlit með viðskiptum, þ.m.t. tengt skráningu og rekjanleika upplýsinga.

Lagaumgjörð telst vera fullnægjandi og eftirliti er sinnt með hliðsjón af áhættu. Fáar tilkynningar kunna að gefa vísbendingar um að áhættuvitund í þessari tilteknu starfsemi sé ábótavant.

Til mildandi þáttu má nefna að eftirlit tilkynningarskyldra aðila með greiðslum inn á fyrirframgreidd kort er sambærilegt og með annars konar greiðslum. Því má gera ráð fyrir að eftirlitskerfi þeirra gefi viðvaranir þegar um er að ræða óeðlilegar,

flóknar eða umfangsmiklar greiðslur inn á fyrirframgreidd kort, sérstaklega þegar um er að ræða úttektir í reiðufé. Niðurstöður athugana hafa þó bent til nokkurra veikleika í tengslum við eftirlitskerfin.

Loks má ítreka að ekki er heimilt að gefa rafeyri út nafnlaust og fjárhæðir eru takmarkaðar. Þá hefur verið gefið út fræðsluefni hvað þessa starfsemi varðar.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Með vísan til framangreindra ógna, veikleika og mildandi þátta telst áhætta af peningaþvætti er tengist útgáfu rafeyris vera veruleg.

4.3.8. VIÐSKIPTI OG ÞJÓNUSTA MEÐ SÝNDAREIGNIR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Með lögum nr. 62/2022 voru gerðar breytingar á ppl. Kveikjuna að breytingunum má rekja til breytinga sem FATF gerði á tilmælum í tengslum við sýndareignir en lokið var við þær breytingar á árinu 2019. Breytingarnar fela meðal annars í sér að notast verði við hugtakið sýndareignir í staðinn fyrir sýndarfé. Eftir breytingar er að finna eftirfarandi skilgreiningar sem tengjast þjónustu með sýndareignir í lögnum:

„Sýndareignir: Hvers konar verðmæti á stafrænu formi:

- A** sem hægt er að nota sem greiðslu eða fjárfestingu og hægt er að miðla, og
 - B** sem teljast ekki til rafeyris í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris eða gjaldmiðils sem er gefinn út af seðlabanka eða öðrum stjórnvöldum.
- Þjónustuveitandi sýndareigna: Einstaklingur eða lögaðili sem:

- A** skiptir sýndareignum yfir í gjaldmiðil eða rafeyri,
- B** skiptir gjaldmiðli eða rafeyri yfir í sýndareignir,
- C** skiptir sýndareignum yfir í aðrar sýndareignir,
- D** varðveitir, framselur eða millifærir sýndareignir, fyrir hönd annars einstaklings eða lögaðila,
- E** veitir þjónustu í tengslum við útgáfu, útboð eða sölu sýndareigna,
- F** er þjónustuveitandi stafrænna veskja, sbr. skilgreiningu í 20. tölul., eða
- G** fer með öðrum hætti með umráð yfir sýndareignum í atvinnuskyni.

Þjónustuveitandi stafrænna veskja: Einstaklingur eða lögaðili sem býður upp á vörsluþjónustu á auðkennum sýndarfjár, hvort sem er með hugbúnaði, kerfi eða annars konar miðli til að halda utan um, geyma og flytja sýndarfé."

Þjónustuveitendur sýndareigna eru skráningarskyldir hjá sí skv. 35. gr. pþl. Eftirlit sí með starfsemi þessara aðila lýtur að aðgerðum gegn peningapvætti og fjármögnun hryðjuverka en ekki fjárhagslegu eftirliti. Löggjöfin nær aðeins til þeirra sem veita þjónustu í tengslum við sýndareignir, t.d. aðila sem skipta sýndareignum í rafeyri eða gjaldmiðla eða öfugt og skipta einni tegund sýndareigna í aðra tegund sýndareigna. Almennt séð geta slíkir aðilar tekið við fjölda greiðslumiðla, s.s. reiðufé, millifærslum úr banka, kreditkortum eða öðrum tegundum sýndareigna. Hér getur verið um að ræða skiptisíður á netinu eða svokallaða „hraðbanka“ sem skipta sýndareignum.

Hér á landi voru fjórir aðilar skráðir hjá sí sem þjónustuveitendur sýndareigna í september 2023, þar af einn sem hlaut skráningu á árinu 2023. Um er að ræða skiptimarkaði milli sýndareigna og gjaldmiðla og einn útgefanda sýndareigna. Ekki er til staðar hraðbanki með sýndareignir hér á landi. Heildar-umfang viðskipta í gengum þessa aðila hefur aukist á undanförunum árum og var á bilinu tveir til 4,3 milljarðar á ári á árunum 2020-2022. Þá hefur viðskiptamönnum einnig fjölgað en hlutfall erlendra viðskiptamanna er lágt.

ÓGNIR

Umfang og hagkerfi sýndareigna hefur farið ört stækkandi, á Íslandi og á heimsvísu, bæði þegar litið er til fjölda færslna og fjölda viðskiptamanna en einnig með tilliti til þess hvar og hvernig er hægt að nýta sýndareignir sem greiðslumiðil og fjárfestingarkost. Viðskipti með sýndareignir eru í eðli sínu alþjóðleg og flæða frjálsglega yfir landamæri. Erfitt getur verið að átta sig á uppruna sýndareigna og/eða raunverulegum eigendum þrátt fyrir að almennt sé hægt að rekja slóð millifærslna í sýndareignum á bálkakeðjum upp að ákveðnu marki, þar sem ekki

er alltaf hægt að fá upplýsingar um aðila sem eiga viðskiptin. Engin opinber skrá er um eigendur eða handhafa vistfanga sem geyma sýndareignir. Þá eiga viðskipti með sýndareignir sér almennt stað í fjarþjónustu og mikill hraði einkennir viðskipti á þessu sviði. Allir þessir eiginleikar eru aðlaðandi fyrir aðila sem leitast eftir því að færa ágóða af ólöglegri starfsemi á milli ríkja, starfa utan hefðbundinna landamæra, dylja raunverulegt eignarhald og þvætta fjármuni.

Vísbendingar eru um að brotamenn á Íslandi séu farnir að ráðstafa ávinningi af brotastarfsemi til þess að kaupa sýndareignir með það markmiði að þvætta fjármuni. Þá eru einnig vísbendingar um að sýndareignir séu notaðar sem verknaðaraðferð við að koma fjármunum úr landi í stað áður þekktari leiða, sem þykja jafnvel áhættusamari og hægðvirkari, eins og að smygla reiðufé.

Þrátt fyrir að hingað til hafi tiltölulega fá mál hjá lögreglu haft tengingu við sýndareignir er talið næsta víst að sýndareignir muni í auknum mæli verða notaðar við þvætti hér á landi eftir því sem útbreiðsla þeirra eykst og brotamenn ná tökum á aðferðum við að hagnýta þær. Hagkerfi sýndareigna er enn ungt og áhættur m.t.t. peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka eru enn að koma fram.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Á Íslandi eru starfandi fjórir tilkynningarskyldir þjónustuveitendur sýndareigna. Til þess að eiga viðskipti í gegnum þessa aðila þurfa viðskiptamenn að aukenna sig með fullgildum rafrænum skilríkjum og almennt að tengja aðgang að skiptimarkaðnum við bankareikninga eða kreditkort. Þá taka íslenskir þjónustuveitendur sýndareigna ekki við reiðufé enda fara viðskipti eingöngu fram á netinu og þeir bjóða almennt ekki upp á viðskipti með sýndareignir sem eru sérstaklega hannaðar til þess að dylja eignarhald. Enn fremur er ekki til staðar hraðbanki með sýndareignir hér á landi. Meðal annarra mildandi þátta má nefna að markaðir með sýndareignir geta verið óstöðugir og sveiflur á verðmæti geta verið miklar sem kann að hafa ákveðinn fælingarmátt. Mikilvægt er þó að nefna að Íslendingar hafa aðgang að erlendum þjónustuveitendum sýndareigna og nýbönkum, í gegnum Internetið, sem eru ekki tilkynningarskyldir á Íslandi og ekki undir peningaþvættiseftirliti hjá sí og því ljóst að viðskipti brotamanna og annarra Íslendinga með sýndareignir eru ekki bundin við íslenska þjónustuveitendur eins og nánar er fjallað um í öðrum köflum áhættumatsins.

Vísbendingar eru um að áhættuvitund sumra aðila sem stunda þessa starfsemi sé takmörkuð og að enn séu til staðar veikleikar varðandi áhættumat á starfsemi, áhættuflokkun viðskiptamanna, framkvæmd áreiðanleikakannana og reglubundið eftirlit. Þó hafa borist tilkynningar um grunsamleg viðskipti frá þjónustuveitendum sýndareigna og þeim tilkynningum hefur farið fjölgandi þrátt fyrir að þær séu enn fáar.

Ólíkt öðrum aðilum á fjármálamarkaði eru þjónustuveitendur sýndareigna ekki undir eftirliti samkvæmt annarri löggjöf en peningaþvættislöggjöfinni. Með öðrum

orðum þurfa þessir aðilar ekki að uppfylla aðrar kröfur en er varðar aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, sem eykur áhættu í þeirri starfsemi. Mikilvægt er að allar reglugerðir esb í tengslum við sýndareignir og þjónustuveitendur sýndareigna verði innleiddar í íslensk lög hratt og örugglega.

Að lokum er vert að nefna skort Sfl. og lögreglunnar á nauðsynlegum búnaði, verklagsreglum og sérþekkingu til að framkvæma greiningar, rekja færslur og rannsaka mál sem varða sýndareignir. Sfl. og lögreglan hafa aðgang að aðstoð erlendra lögregluliða og stofnana í þessu samhengi. Engu að síður dregur þetta úr viðbragðshraða og möguleikum á að leggja hald á illa fengið fé í formi sýndareigna. Þá eru greiningartæki á þessu sviði dýr og ekki ljóst að land eins og Ísland hafi tök á að reka slík kerfi. Öflugt alþjóðasamstarf er forsenda þess að árangur náist á þessu sviði. Aukin útbreiðsla og notkunarmöguleikar með sýndareignir, innan og utan hins hefðbundna hagkerfis, fela í sér ýmsar áskoranir fyrir lögreglu og eftirlitsaðila.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Með vísan til framangreindra ógna, veikleika og mildandi þátta telst áhætta af peningabætti í tengslum við þjónustu með sýndareignir vera veruleg.

4.3.9. VIÐSKIPTI OG ÞJÓNUSTA MEÐ FJÁRMÁLAGERNINGA

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Starfsleyfisskyld fjárfestingarþjónusta og fjárfestingarstarfsemi samkvæmt lögum um markaði fyrir fjármálagerninga nr. 115/2021 hér á landi felur í sér eftirfarandi:

- C** Móttöku og miðlun fyrir mæla frá viðskiptavinum um einn eða fleiri fjármálagerninga.
- D** Framkvæmd fyrir mæla fyrir hönd viðskiptavina.
- E** Viðskipti fyrir eigin reikning.
- F** Eignastýringu.
- G** Fjárfestingarráðgjöf.
- H** Sölutryggingu í tengslum við útgáfu fjármálagerninga og/eða útboð fjármálagerninga.
- I** Umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar.
- J** Rekstur markaðstorgs fjármálagerninga.
- K** Rekstur skipulegs markaðstorgs.

Fjórir bankar, átta verðbréfafyrirtæki og eitt lánaufyrirtæki höfðu heimild til að stunda fjárfestingarþjónustu samkvæmt lögum nr. 115/2021 í september 2023. Þessi fyrirtæki bjóða flest upp á alla þá þjónustu sem talin er upp að ofan nema rekstur markaðstorgs fjármálagerninga og skipulegs markaðstorgs. Þá eru verðbréfafyrirtækin ekki með viðskipti fyrir eigin reikning. Mismunandi er hvort að framangreindir aðilar bjóði þjónustu sína til einstaklinga eða einblíni á fjársterkari aðila og lögaðila eða svokallaða fagfjárfesta. Nokkrir aðilar bjóða upp á kaup og sölu verðbréfa á erlendum mörkuðum.

Eignastýring, eða einkabankarþjónusta eins og sú þjónusta er stundum nefnd, er í boði hjá viðskiptabönkunum fjórum og lánaufyrirtækinu. Sex af átta verðbréfafyrirtækjum stunda eignastýringarþjónustu, en eitt af þeim veitir aðeins lífeyrissjóðum slíka þjónustu. Samkvæmt upplýsingum frá sí voru heildareignir í stýringu hjá bönkum

og verðbréfafyrirtækjum árið 2022, fyrir utan eignir lífeyrissjóða, ríflega 1.392 ma.kr. og höfðu hækkað lítillega milli ára.

ÓGNIR

Helstu ógnir er tengjast fjárfestingaþjónustu er móttaka umtalsverðra fjármuna frá viðskiptamönnum þar sem oft er um að ræða fjársterka einstaklinga og lög- aðila. Almennt er talið að þeir sem stunda viðskipti með fjármálagerninga séu áhættusæknari en t.d. hefðbundnir viðskiptamenn viðskiptabankanna. Miklir fjármunir fara í gegnum aðila sem bjóða upp á fjárfestingaþjónustu og oft á tíðum er ákveðið flækjustig, tengsl yfir landamæri og hraði sem einkennir viðskiptin. Aðgengi að þessari þjónustu er einnig tiltölulega mikið og þá krefst fjárfesting í fjármálagerningum yfirleitt ekki mikillar sérfræðiþekkingar en sérfræðiþekking viðskiptamanna er eitt af því sem ræður hvort viðkomandi telst almennur fjárfestir eða fagfjárfestir. Þá er starfsemi yfir landamæri hjá þeim tilkynningarskyldu aðilum sem starfa á þessu sviði hér á landi ekki talin mikil, hlutfall erlendra viðskiptamanna er sambærilegt því sem er almennt hjá viðskiptabönkunum og fá dæmi um viðskiptamenn sem eru búsettir í áhættusömum eða ósamvinnuþýðum ríkjum.

Fá mál hafa komið á borð lögreglu þar sem grunur leikur á að viðskipti með fjármálagerninga séu notuð til peningabættis.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Vísbendingar eru um að áhættuvitund aðila sem stunda þessa starfsemi sé takmörkuð og að enn sé til staðar veikleikar, m.a. varðandi áhættumat á starfsemi, áhættuflokkun viðskiptamanna, áreiðanleikakannanir og reglubundið eftirlit, þ.m.t. tengt skráningu og rekjanleika upplýsinga. Tilkynningarskyldir aðilar hafa flestir færslueftirlitskerfi til að sinna eftirliti með starfseminni en niðurstöður athugana hafa greint nokkra veikleika í því eftirliti. Tilkynningar vegna gruns um peningabætti í þessari starfsemi eru fáar sem gæti gefið til kynna að lögbundinni skyldu sé ekki sinnt með fullnægjandi hætti.

Hins vegar getur það haft mildandi áhrif á starfsemina að sú skylda sem hvílir á aðilum til að afla upplýsinga um viðskiptamenn byggir á tvenns konar lagagrunni. Annars vegar á grundvelli ppl. og hins vegar á grundvelli laga um markaði fyrir fjármálagerninga nr. 115/2021. Þannig gilda í raun meiri kröfur hjá þessum aðilum heldur en á öðrum mörkuðum að þekkja viðskiptamenn sína. Loks er nafnleysi ekki heimilt, handhafaskuldabréf (e. bearer bond) óheimil og reiðufjárviðskipti nær engin.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIÐLUNGS

Að framangreindu virtu fela viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga í sér miðlungs áhættu vegna peningabættis.

4.3.10. REKSTUR SJÓÐA

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Starfsemin felur í sér rekstur sjóða og sölu hlutdeildarskírteina til almennings og eftir atvikum fagfjárfesta. Undirliggjandi eignir sjóðanna geta verið hlutabréf, skuldabréf, skírteini í öðrum sjóðum og aðrar eignir, s.s. fasteignir og innlán. Fjárfestar eiga almennt viðskipti í sjóðum í gegnum sína viðskiptabanka eða verðbréfafyrtæki.

Sex rekstrarfélög verðbréfasjóða höfðu starfsleyfi hér á landi samkvæmt lögum um verðbréfasjóði nr. 116/2021 í september 2023. Þessi rekstrarfélög hafa einnig heimild til að vera rekstraraðili sérhæfðra sjóða, sbr. lög um rekstraraðila sérhæfðra sjóða nr. 45/2020. Þá eru fimm leyfisskyldir rekstraraðilar sérhæfðra sjóða og 17 skráningarskyldir rekstraraðilar sérhæfðra sjóða skv. lögum nr. 45/2020 og hefur þeim fjölgað mikið á síðastliðnum tveimur árum.

Heildareignir verðbréfasjóða, sérhæfðra sjóða fyrir almenna fjárfesta og annarra sérhæfðra sjóða, við lok hvers árs, voru eftirfarandi:⁹⁹

- Árið 2020 – 936 ma.kr.
- Árið 2021 – 1.193 ma.kr.
- Árið 2022 – 1.151 ma.kr.

Hlutfall heildareigna af vergri landsframleiðslu var um 30% árið 2022. Helstu eigendur eru lífeyrissjóðir og váttryggingarfélög (35%) og heimili (29%) en aðeins um 1% er í eigu erlendra aðila.

ÓGNIR

Helsta ógn í starfsemi rekstrarfélaga verðbréfasjóða vegna peningaþvættis felst í því að umfang fjárfestinga í sjóðum er verulegt. Almennt er auðvelt að eiga viðskipti með hlutdeildarskírteini í sjóðum og aðgengi að þeim talsvert, sérstaklega þeim sjóðum sem eru alltaf opnir fyrir innlausnir. Þá er starfsemin bundin við innanlandsmarkað og fjárfesting erlendra aðila ekki umfangsmikil. Góða þekkingu viðskiptamanna á fjármálamarkaði þarf til þess að geta þvættað

⁹⁹ Talnaefni (sedlabanki.is)

ólögmætan ávinning í gegnum sjóði en brotamenn geta eins og aðrir stuðst við þjónustu sérfræðinga sér til aðstoðar. Fá mál hafa komið á borð lögreglu þar sem grunur leikur á að sjóðir hafi verið nýttir til þess að þvætta ólögmætan ávinning.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Viðskiptabankar, sem fara almennt með annars stigs eftirlit fyrir einhverja aðila sem reka sjóði, eru almennt meðvitaðir um hættuna á peningaþvætti. Aftur á móti gefur eftirlit til kynna að enn séu annmarkar hjá viðskiptabönkunum sem snúa að áhættumati á starfsemi, áhættuflokkun viðskiptamanna, áreiðanleikakönnunum og reglubundnu eftirliti.

Áhættuvitund rekstraraðila og rekstrarfélaga sjóða er almennt talin viðunandi. Þó eru fá dæmi um tilkynningar sem tengjast peningaþvætti í rekstri sjóða sem gæti gefið til kynna að aðgerðum samkvæmt regluverki sé ekki hrint í framkvæmd með fullnægjandi hætti.

Hvað mildandi þætti varðar er rétt að nefna að rekstrarfélögin og rekstraraðilarnir eru ekki með útibú erlendis auk þess sem þau starfa í litlum mæli yfir landamæri. Fjöldi erlendra viðskiptamanna þessara félaga er óverulegur og heildar eignarhlutur þeirra um 1%. Þá eru reiðufjárviðskipti almennt ekki stunduð í þessari starfsemi og nafnlaus viðskipti eru óheimil.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIDLUNGS

Að öllu þessu virtu er áhætta tengd peningaþvætti í rekstri sjóða talin miðlungs.

4.3.11. LÍFEYRISSJÓÐASTARFSEMI

ÁHÆTTUFLOKKUN


LÍTIL

ALMENNT

Samtrygging: Á Íslandi er skyldubundið samtryggingarkerfi og samkvæmt því eiga allir launamenn og þeir sem stunda sjálfstæðan atvinnurekstur á aldrinum 16 til 70 ára að greiða iðgjald í lífeyrissjóð. Samkvæmt ákvæðum laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða skal lífeyrisiðgjald til lágmarkstryggingaverndar og viðbótartryggingaverndar greitt mánaðarlega og þurfa lífeyrissjóðir að gera skattyfirvöldum grein fyrir því iðgjaldi sem greitt hefur verið til þeirra fyrir hvern rétthafa árlega. Meginreglan er sú að greiðslur úr samtryggingarlífeyrissjóðum tryggir rétthafa ævilangar greiðslur í samræmi við þau réttindi sem sjóðfélagi hefur áunnið sér með iðgjaldi sínu. Hér er því almennt ekki um eiginleg réttindi að ræða sem unnt er að innleysa eða framselja til annarra aðila.

Séreign: Samkvæmt ákvæðum laga nr. 129/1997 er viðskiptabönkum, sparisjóðum, verðbréfafyrirtækjum, líftryggingafélögum og lífeyrissjóðum heimilt að taka við séreign, hvort sem hún er til lágmarkstryggingaverndar eða viðbótartryggingaverndar. Greiðslur í séreignarsjóði byggja ávallt á samningi milli vinnuveitanda og starfsmanns og eru ákveðið hlutfall af launum. Lögáðilar geta ekki greitt í séreignarsjóð og einstaklingar geta ekki greitt í slíka sjóði sjálfstætt, þ.e. greiðslur í þessa sjóði eru ávallt tengdar launum og launagreiðandi sér um að draga greiðsluna af launum viðkomandi og skila henni ásamt mótframlagi til séreignarsjóðs.

Lífeyrisiðgjald til lágmarkstryggingaverndar og viðbótartryggingaverndar í séreign skal greitt mánaðarlega og þurfa vörsluaðilar, sem allir eru tilkynningarskyldir aðilar, að gera skattyfirvöldum grein fyrir því iðgjaldi til öflunar lífeyrisréttinda sem greitt hefur verið til þeirra fyrir hvern rétthafa árlega. Þá er samkvæmt lögum nr. 129/1997 óheimilt að taka út innstæðu fyrir en tveimur árum eftir fyrstu greiðslu iðgjalds að því tilskildu að tiltekin skilyrði séu uppfyllt, þ.e. að viðkomandi hafi náð 60 ára aldri eða að um staðfesta örorku eða andlát rétthafa sé að ræða. Þó mega erlendir ríkisborgarar fá greiddan lífeyri þegar þeir flytja úr landi. Útgreiðslur úr lífeyrissjóðum eru skattlagðar sem tekjur við útgreiðslu.

Hér á landi eru starfandi 21 lífeyrissjóður og námu heildareignir þeirra í hreinni eign 6.620 ma.kr. árið 2022 sem gera 180% af vergri landsframleiðslu.¹⁰⁰

Auk þeirra hafa viðskiptabankarnir og sparisjóðir ásamt tveimur erlendum aðilum heimild til að gera samninga um viðbótartryggingarvernd hér á landi. Lífeyrissparnaður er einn helsti sparnaður Íslendinga.

Þá bjóða flestallir lífeyrissjóður landsins upp á lán til sjóðfélaga þó takmarkanir séu á lánveitingum til þeirra. Fjallað er sérstaklega um peningaþvættisáhættu tengda útlánastarfsemi í öðrum kafla í áhættumatinu.

ÓGNIR

Engin þekkt dæmi eru um að lífeyriskerfið hafi verið notað við að þvætta fjármuni hérlandis. Myndi slíkt þarfnast sérþekkingar og skipulagningar. Helsta ógnin felst í því að iðgjöld sem eru greidd séu ávinningur af refsiverðri háttsemi.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Þrátt fyrir að umfang fjármuna í lífeyrissjóðum sé mikið verður að hafa eftirfarandi mildandi þætti á starfseminni í huga. Lífeyrissjóðir þurfa að gera skattyfirvöldum grein fyrir því iðgjaldi sem greitt hefur verið til þeirra fyrir hvern rétthafa á því ári. Samtryggingarsjóðir fela ekki í sér réttindi til innlausnar eða framsals. Þá eru greiðslur í séreignarsjóði ávallt tengdar launum starfsmanns og ekki er heimilt að greiða eingreiðslur (e. lump sum) inn í séreignarsjóði. Ekki er unnt að innleysa réttindi í séreignarsjóðum nema við tiltekin skilyrði sem miðast við aldur, örorku eða andlát og þegar um er að ræða erlendan ríkisborgara sem flytur úr landi. Loks fara greiðslur í gegnum reikninga hjá fjármálafyrirtækjum og því engin reiðufjárnotkun.

Miðað við starfsemina telst áhættuvitund vera viðunandi, sem og lagaumgjörð og eftirlit með hliðsjón af áhættu. Þá eru engin dæmi um peningaþvætti í tengslum við lífeyrissjóðastarfsemi hér á landi og engar tilkynningar borist Sfl. um grunsamlega hegðun.

ÁHÆTTUFLOKKUN

LÍTIL

Að framangreindu virtu telst ólíklegt að lífeyrissjóðskerfið verði misnotað til að þvætta ólögð ávinning og áhætta af peningaþvætti í starfsemi lífeyrissjóða er metin lítil.

¹⁰⁰ 1. Eignir | Lífeyrismál.is
(lífeyrismal.is)

4.3.12. LÍFTRYGGINGASTARFSEMI

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Líftryggingafélög og váttryggingamiðlarar, þegar þeir miðla líftryggingum eða öðrum áhættu- og söfnunartengdum líftryggingum, eru tilkynningarskyldir aðilar skv. pþl. Með miðlun líftrygginga er átt við starfsemi sem felst í því að kynna, bjóða fram eða undirbúa með öðrum hætti samninga um slíkar afurðir, koma á slíkum samningum eða aðstoða við framkvæmd þeirra.

Fjögur líftryggingafélög eru með starfsleyfi í líf- og heilsutryggingum samkvæmt 21. gr. laga nr. 100/2016 um váttryggingastarfsemi. Þá eru starfandi níu váttryggingamiðlanir sem hafa heimild til þess að miðla líf- og heilsutryggingum fyrir váttryggingafélög samkvæmt lögum nr. 62/2019 um dreifingu váttrygginga, sem þær gera allar nema ein. Þá er starfandi hér á landi eitt útibú erlends líftryggingafélags og tvö útibú erlends váttryggingamiðlara.

Líftryggingafélög og váttryggingamiðlarar bjóða upp á ýmsar fjárfestingarafurðir, m.a. áhættu- og söfnunartengdar líftryggingar. Hægt er að setja afurðirnar upp þannig að þær séu söfnunartengdar, visitölutengdar eða með eða án váttryggingaþáttar frá líftryggingafélaginu (einnig kallað váttryggingatengdar fjárfestingarafurðir). Áhættan getur því ýmist verið á hendi váttryggingataka eða líftryggingafélagsins sjálfs.

Samkvæmt upplýsingum frá sí bauð aðeins eitt af fjórum líftryggingafélögum upp á söfnunartengdar heilsu- og líftryggingar í nýsölu í september 2023 og heildariðgjöld vegna þessara trygginga á árinu 2022 voru aðeins lítill hluti af heildarumfangi iðgjalda vegna heilsu- og líftrygginga. Heildarumfang iðgjalda vegna líftryggingaafurða sem greidd voru til váttryggingamiðlara og útibúa, sem miðluðu söfnunartengdum heilsu- og líftryggingum frá erlendum líftryggingafélögum árið 2022, var í kringum 20 ma.kr.

ÓGNIR

Helsta ógn af peningaþvætti í tengslum við líftryggingar felst í áhættu- og söfnunartengdum tryggingum þar sem aðilar nota vöruna sem fjárfestingu og geta lagt fjármuni inn í líftryggingafélag og tekið slíka fjármuni út þegar þeim hentar. Ekki eru til neinar vísbendingar eða dæmi um peningaþvætti

í gegnum líftryggingastarfsemi hér á landi enda gefur hið flókna fyrirkomulag starfseminnar, sem krefst talsverðrar sérþekkingar til þess að unnt sé að stunda peningaþvætti í gegnum hana, til kynna að þessi leið sé ekki fýsilegur kostur í þeim efnum. Loks hafa engar tilkynningar borist Sfl. um peningaþvætti tengt líftryggingum.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Aðgengi að líftryggingaþjónustu er mikið. Sú hættu er þó takmörkuð af lágu hlutfalli áhættu- og söfnunartengdra líftrygginga af heildarumfangi líftrygginga. Nafnlaus viðskipti eru óheimil og þær fjárhæðir sem greiddar eru árlega í söfnunartryggingar eru lágar. Áhættuvitund telst vera viðunandi, sem og lagaumgjörð og eftirlit með hliðsjón af áhættu.

ÁHÆTTUFLOKKUN

LÍTIL

Áhætta af peningaþvætti í gegnum líftryggingastarfsemi telst vera lítil.

4.3.13. STAFRÆN FJÁRMÁLAPJÓNUSTA SEM LÝTUR EFTIRLITI ANNARRA RÍKJA

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Hingað til hefur verið fjallað um þá fjármálaþjónustu sem er í boði á íslenskum fjármálamarkaði og lýtur eftirliti sí. Í þessum kafla verður leitast við að meta áhættu af stafrænni fjármálaþjónustu sem er aðgengileg á Íslandi en lýtur eftirliti annarra ríkja.

Í þessu samhengi ber helst að nefna stafræna banka sem eru ekki með eiginleg útibú og fjártæknilausnir (e. *fintech*) sem flestar eru aðeins aðgengilegar

á netinu, í gegnum smáforrit eða vefviðmót. Þessir bankar og lausnir geta verið með mismunandi leyfi í heimalandinu og þar með flokkaðar með mismunandi hætti, t.d. sem fjármálastofnanir, rafeyrisfyrirtæki eða greiðslustofnanir. Í mörgum tilvikum er því um að ræða sömu og/eða sambærilega þjónustu og viðskiptabankarnir og önnur, hingað til, hefðbundnari aðilar á fjármálamarkaði veita. Allt frá því að veita innlánsreikninga, greiðslulausnir og greiðslukort til viðskipta með fjármálagerninga. Hér er þó einnig átt við erlenda hraðbanka á Íslandi, þær fjölmörgu rafeyrilausnir sem eru í boði sem og ýmiss konar þjónusta fyrir sýndareignir. Þá kann þjónusta af þessu tagi einnig að tengjast fjármálakerfum sem fyrirfinnast innan tölvuleikja og samfélagsmiðla. Hér er því um mjög fjölbreytt vöruframboð og þjónustu að ræða og því erfitt að tala um ákveðinn markað. Það sem þessi fyrirtæki eiga þó sameiginlegt er að veita einhvers konar stafræna fjármálatengda þjónustu hérlandis án þess að vera eftirlitsskyld.

Tilkynningar um veitingu þjónustu yfir landamæri (*e. passporting*) gera eftirlitsskyldum fyrirtækjum sem eru skráð á EES svæðinu kleift að stunda viðskipti í hvaða öðru EES-ríki sem er án þess að þurfa frekari leyfi frá viðkomandi landi.¹⁰¹ Er þessi leið sérstaklega mikilvæg fyrir fjármálafyrirtæki sem staðsett eru á evrusvæðinu og starfa yfir landamæri. Íslenskir ríkisborgarar geta því orðið viðskiptamenn erlendra aðila á fjármálamarkaði ef þeir hafa tilkynnt eftirlitsaðila í sínu heimaríki um veitingu þjónustunnar hér á landi og eftirlitsaðilinn hefur sent sí tilkynningu þess efnis.

Í grunninn er sama eðlislæga peningaþvættisáætla sem fylgir þessum lausnum og öðrum sambærilegum lausnum fjármálafyrirtækja sem eru tilkynningaskyldir aðilar og lúta eftirliti á Íslandi og fjallað hefur verið um í öðrum köflum fjármálamarkaðshlutans. Þar sem margar mismunandi lausnir falla undir þennan matsþátt er áhætta af þeim mismunandi og ekki lagt í að greina hverja þeirra nákvæmlega hér. Því verður aðeins leitast við fjalla almennt um þær viðbótarógnir og veikleika sem fylgja stafrænni fjármálaþjónustu fyrirtækja sem lúta eftirliti annarra ríkja. Taka skal fram að þar sem ekki er um íslenskt eftirlit að ræða er erfitt að nálgast upplýsingar, t.a.m. um umfang, og því erfiðara að meta hættuna með nákvæmum hætti. Það eitt og sér felur í sér ákveðna áhættu.

ÓGNIR

Fjártæknilausnir eru að jafnaði notendavænar og hraðvirkar og einfalt er að stofna til viðskipta. Skilvirkt stofnunarferli kann þó að koma niður á gæðum áreiðanleikakannana. Þjónusturnar spyrja ekki um landamæri, svo notandinn þarf ekki að vera í sama landi og höfuðstöðvarnar til að nota þjónustuna. Þá eru samskipti yfirleitt stafræn frá upphafi til enda, þ.e. viðskiptamaðurinn þarf aldrei að hitta eða heyra í starfsmanni fyrirtækisins. Markmiðið er oftast að einfalda viðskiptamönnum lífið og komast fram hjá oft þyngri og flóknari ferlum hefðbundnari fjármálastofnana. Fyrir vikið er þessi þjónusta á tíðum ódýrari en sambærileg þjónusta.

¹⁰¹ [Passporting and supervision of branches | European Banking Authority \(europa.eu\)](#)

Framboð fjártæknilausna hefur aukist umtalsvert á síðustu árum. Samkvæmt upplýsingum af heimasíðu gagna- og tölfræðifyrirtækisins Statista voru fjártækniyrirtæki í heiminum í ágúst 2023 meira en 26.000 talsins.¹⁰² Á sama tíma voru 272 nýbankar (e. *neo banks*) eða stafrænir bankar (e. *digital banks*) starfandi í heiminum, þar af 99 í Evrópu, samkvæmt heimasíðunni NeoBanks.app.¹⁰³ Ekki er til formleg eða lagaleg skilgreining á orðinu nýbanki en með nýbanka er oftast átt við fjármálafrýrtæki með bankaleyfi sem býður eingöngu upp á stafræna þjónustu. Stundum talað um þessa banka sem áskorendabanka (e. *challenger banks*) þar sem stofnendur margra þessara fyrirtækja hafa ákveðið að skora gamalgróna viðskiptabanka á hólmi í samkeppni um viðskiptamenn með því að bjóða upp á stafræna, notendavæna og ódýra bankaþjónustu. Í sumum tilvikum er um að ræða lítil fjártækniyrirtæki sem hafa síðan þurft að sækja um bankaleyfi þegar þau ákveða að veita þjónustu sem krefst bankaleyfis, t.d. að taka á móti innistæðum.

Í könnun sem Gallup framkvæmdi fyrir sí vorið 2022, voru einstaklingar spurðir hvort þeir noti erlenda greiðslumiðla, s.s. Paypal, Alipay og Revolut. Tæplega helmingur svarenda sagðist hafa einhvern tímann hafa nýtt sér slíkar lausnir.¹⁰⁴ Þrátt fyrir að umfangið sé ekki þekkt er ljóst að framboð á fjártæknilausnum sem falla undir þennan matsþátt er umtalsvert og vísbendingar um að Íslendingar séu farnir að nýta sér þær í miklum mæli.

Viðskiptamódel ýmissa fjártækniyrirtækja veita brotamönnum tækifæri til að starfa með ákveðinni leynd og byggja oft á óhefðbundnum greiðsluleiðum. Hægt er að skipta á milli gjaldmiðla og sýndareigna og viðskipti geta snúist um flutning fjármagns yfir landamæri sem ganga oftar en ekki hraðar fyrir sig en samskonar viðskipti með áður hefðbundnari leiðum sem eru oft undir strangara eftirliti. Á Norðurlöndunum er þekkt að afbrotamenn nýti sér erlenda stafræna banka í því skyni að þvætta fjármuni sem fengnir eru úr brotastarfsemi.¹⁰⁵ Þá eru vísbendingar um að íslenskir brotamenn séu farnir að hagnýta sér fjártæknilausnir við peningaþvætti, m.a. við að koma fjármunum úr landi.

Talið er sennilegt að starfsemi og umfang stafrænna banka og annarra fjártæknilausna muni halda áfram að vaxa og að brotamenn muni nýta þessar leiðir í auknum mæli til peningaþvættis og að sú ógn haldist í hendur við vaxandi tækniþróun fjármálaheimsins.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Fjallað hefur verið um það á opinberum vettvangi að stórir aðilar á þessum markaði hafi átt í erfileikum með að uppfylla skilyrði um peningaþvættisvarnir og varnir gegn fjármögnun hryðjuverka og dæmi um að háar sektir hafi verið lagðar á þessi fyrirtæki.¹⁰⁷ Á meðan fyrirtækin lofa úrbótum eru ný að spretta upp á sama tíma og óvarlegt að gera ráð fyrir að sambærileg mál komi ekki upp hjá þeim.

¹⁰² [Number of fintech startups globally by region 2023 | Statista](#)

¹⁰³ [The list of neobanks and digital banks in the world in 2023 | NeoBanks.app](#)

¹⁰⁴ *Fjármálastöðugleiki, 2022(2)*. sí, Reykjavík, 31. rit. 28. september 2022, bls. 45.

¹⁰⁵ *Neobanker – En rapport om neobanker och deras risker relaterade till penningtvätt och finansiering av terrorism*. Polismyndigheten, Stokkhölmur 2022.

¹⁰⁶ *Den nationale risikovurdering af hvidvask. Hvidvasksekretariatet 2022*. Danmarks finansielle efterretningssenhed (FIU), Kaupmannahöfn 2023, bls. 133.

¹⁰⁷ [German watchdog BaFin orders N26 to pay \\$5 million fine | Reuters, Sanctions on Revolut group companies | Bank of Lithuania \(lb.lt\), Revolut: can the chancellor's fintech favourite fix its image problem? | Fintech | The Guardian](#)

Þau stafrænu fjártækni fyrirtæki sem fjallað er um undir þessum matsþætti eru með starfsleyfi erlendis og því ekki tilkynningaskyldir aðilar á Íslandi. Þar af leiðandi gegnir sí ekki sama eftirlitshlutverki með tilliti til aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og hann gegnir gagnvart fyrirtækjum sem stunda starfsleyfis- eða skráningarskylda starfsemi. Tilkynningar um grunsamleg viðskipti skulu sendar til Sfl. í því landi sem fyrirtækið er skráð, óháð ríkisborgararétti viðskiptamannsins. Þetta þýðir að gæði og umfang eftirlitsins er háð getu erlendra eftirlitsaðila. Þetta kallar einnig á aukið samstarf og miðlun upplýsinga milli Sfl. ólíkra landa. Hnókrar á alþjóðlegri samvinnu yfirvalda varðandi tilkynningar um grunsamleg viðskipti geta gert það að verkum að ríki eiga í hættu á að hafa takmarkaða þekkingu á fjárhagslegum aðstæðum borgara sinna.

Fátítt er að Sfl. berist upplýsingar um grunsamleg viðskipti frá erlendum systurstofnunum sem varða viðskipti Íslendinga við erlend fjártækni fyrirtæki. Þegar þetta er skoðað í samhengi við fjölda lausna, og brotalamir tengdar peningaþvætti sem hafa verið til umfjöllunar á opinberum vettvangi í tengslum við stór, alþjóðleg fjártækni fyrirtæki, má telja líklegt að fáar tilkynningar stafi frekar af slægu eftirliti og/eða lítilli áttættuvitund frekar en því að þjónustan sé laus við alla áhættu.

Mismunandi markaðir hafa í stórum dráttum svipaða áhættu en þeir geta líka verið mjög mismunandi eftir löndum. Ekki er víst að fjártækni fyrirtæki, með viðskiptamenn í mörgum löndum, séu upplýst um staðbundnar aðstæður utan heimalandsins, og kann áhættumat þeirra á viðskiptamönnum í öðrum löndum að vera takmarkað. Getur þetta því skapað aðstæður sem brotamenn geta misnotað.

Fjármálaþjónusta og greiðslulausnir eru alltaf að verða einfaldari í notkun fyrir viðskiptamenn og þörf á mikilli sérfræðiþekkingu til að framkvæma jafnvel flókna fjármálagerninga hefur minnkað. Á sama tími byggja ýmsir angar fjármálageirans á flóknum viðskiptum en ekki síður flókinni tækni, t.d. bálkakeðjutækni. Í einhverjum tilvikum getur verið að um sé að ræða þjónustu, útfærslu eða tækni sem ekki er í boði hjá fjármálafyrirtækjum með starfsleyfi á Íslandi. Erfitt getur verið fyrir eftirlitsaðila og lögreglu sem hafa yfir að ráða takmörkuðum mannafla, að búa yfir sérfræðingum og greiningartólum á öllum sviðum. Frá rannsóknarsjónarmiði þýðir notkun stafrænnar fjármálaþjónustu, með höfuðstöðvar í ólíkum löndum, enn fremur að tiltölulega einföld viðskipti eiga á hættu að verða flókin í rannsókn.

Að lokum má nefna að ætla má að verulega skorti á að fjármunir, sem liggja í stafrænum fjármálaþjónustum sem lúta eftirliti annarra ríkja, séu taldir fram til skatts.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Af öllu þessu virtu er talin veruleg hættu á því að stafrænir bankar og önnur stafræn fjármálaþjónusta, sem lýtur eftirliti annarra ríkja, sé misnotuð til peningaþvættis hér á landi.

4.4. SÉRFRÆÐINGAR

Í eftirfarandi köflum er fjallað um sérfræðinga. Þeir sérfræðingar sem sérstaklega eru teknir til skoðunar eru lögmenn, endurskoðendur, bókarar, fasteignasalar, skipasalar, bifreiðasalar, skartgripa- og gullsalar og listmunasalar og -miðlarar. Um er að ræða sérfræðinga sem eru tilkynningarskyldir samkvæmt pþl. Framangreindir aðilar hafa milligöngu um og veita aðstoð í tengslum við viðskipti og rekstur á sínu sérsviði. Eftir atvikum kann slík þjónusta að vera forsenda fyrir eða liður í ýmiss konar greiðslum, uppgjörum og viðskiptum við fjármálafyrirtæki. Í þessu samhengi er sérfræðingum stundum lýst sem hliðvörðum. Til skoðunar er hvort sú hættu sé fyrir hendi að brotamenn eða skipulagðir brotahópar nýti sér þjónustu slíkra sérfræðinga, t.d. með því að fá þá til að annast viðskipti fyrir sína hönd, stofna félög eða aðstoða við bókhald og reikningsskil, í því skyni að þvætta ólögmætan ávinning eða dylja raunverulegt eignarhald á félögum og fjármunum sem til eru komnir vegna ólögmætrar starfsemi.

Sérfræðingar kunna ómeðvitað að vera þátttakendur í peningabætti viðskiptamanna þar sem engin skýr hættumerki eru til staðar um peningabætti eða viðskiptamaður veitir, að því er virðist, eðlilegar skýringar á viðskiptum sínum og uppruna fjár. Í öðrum tilvikum kunna skýr hættumerki að vera til staðar en vegna skorts á þekkingu eða aðferðum við peningabætti eru slík hættumerki ekki greind. Þá kunna þær aðstæður að vera til staðar að sérfræðingur greini hættumerki en láti hjá líða að skoða málið nánar og grípi ekki til fullnægjandi varna eða að sérfræðingur sé viljugur þátttakandi í peningabætti viðskiptamanns og taki jafnvel þóknun fyrir. Dæmi erlendis sýna að sérfræðingar bjóði upp á sérstaka peningabættisþjónustu fyrir brotamenn.¹⁰⁸

Samkvæmt pþl. fer ríkisskattstjóri með eftirlit með framangreindum sérfræðingum. Ríkisskattstjóri hefur heimildir til þess að grípa til viðeigandi aðgerða við eftirlitið ef þörf krefur, s.s. með beitingu viðurlaga og

¹⁰⁸ EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021 – A Corrupting Influence: The Infiltration and Undermining of Europe's Economy and Society by Organised Crime. Europol, Lúxemborg 2021, bls. 11 og 15.

ÁÆTLAÐUR FJÖLDI VIRKRA SÉRFRÆÐINGA SAMKVÆMT UPPLÝSINGUM RÍKISSKATTSTJÓRA HAUSTIÐ 2023

Tafla 11

Starfsstétt sérfræðinga	Áætlaður fjöldi
Lögmenn	733
Endurskoðendur	315
Bókarar	~1.300
Fasteignasalar	636
Skipasalar	~10
Bifreiðasalar	~350
Skartgripa- og gullsalar	~80
Listmunasalar og listmunamiðlarar	~30

Þvingunarúrræða. Peningaþvættiseftirlit ríkisskattstjóra sinnir fræðslu fyrir tilkynningarskylda sérfræðinga og framkvæmir úttektir á fylgni þeirra við ppl.

Meðfylgjandi tafla sýnir áætlaðan fjölda virkra sérfræðinga í hverri stétt samkvæmt þeim upplýsingum sem ríkisskattstjóri hafði haustið 2023.

Við mat á ógnum, veikleikum og mildandi þáttum var einkum stuðst við upplýsingar frá ýmsum eftirlitsaðilum, lögreglu, Sfl., SRS, hagsmunasamtökum ýmissa starfstétta og viðhlítandi löggjöf.

Hér að neðan eru taldar upp helstu ógnir og veikleikar og mildandi þættir sem eiga við um sérfræðinga sem starfa á Íslandi undir eftirliti Skattsins. Nánar verður fjallað um áhættu tengda hverri tegund sérfræðinga í undirköflum sem fylgja í kjölfarið:

- Upplýsingar lögreglu benda til þess að tilteknir aðilar í skipulagðri brotastarfsemi hér á landi hafi, í krafti efnahagslegs styrks og umsvifa, greiðan aðgang að sérfræðingum sem tilbúnir eru að aðstoða þá við peningaþvætti, t.a.m. varðandi bókhald, fasteignaviðskipti og viðskipti við fjármálastofnanir. Gera verður ráð fyrir að aðilar í slíkri starfsemi hafi burði og sérþekkingu til að beita þróuðum og flóknum peningaþvættisaðferðum.
- Peningaþvættiseftirlit ríkisskattstjóra er eftirlitsaðili með fylgni tilkynningarskyldra sérfræðinga við ppl. Eftirlitið er áhættumiðað en ákveðinna veikleika gætir þó við það vegna umfangs. Um er að ræða fjölda ólíkra stétta sérfræðinga sem hver telur fjölda aðila.

- Í mörgum tilvikum starfa hagsmunasamtök sérfræðinga, með eigin hæfisskilyrði og siðareglur. Hins vegar er ekki skylduaðild að þessum samtökum í öllum tilvikum. Hagsmunasamtökin hafa reynst vel, m.a. við dreifingu upplýsinga, fræðslu og aðhald félagsmanna.
- Eftirlitsaðilar og ýmis hagsmunasamtök hafa haldið fræðslufundi fyrir tilkynningarskylda aðila um málefni tengd peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá hafa stjórnvöld staðið að útgáfu fræðsluefnis fyrir sérfræðinga.¹⁰⁹¹
- Að mati peningaþvættiseftirlits ríkisskattstjóra hefur áhættuvitund sérfræðinga almennt aukist frá gildistöku ppl. Áhættuvitundin er þó bæði misjöfn innan og milli stétta. Sfl. fær örsjaldan tilkynningar um grunsamleg viðskipti frá þessum starfstéttum sem vekur athygli miðað við umsvif og eðlislæga áhættu í starfsemi þeirra. Skortur á tilkynningum kann að benda til þess að enn skorti á áhættuvitund sérfræðinga.

4.4.1. LÖGMENN

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Lögmennsstofur, lögmenn og aðrir sérfræðingar eru tilkynningarskyldir aðilar í skilningi ppl. þegar þeir:

- Sjá um eða koma fram fyrir hönd umbjóðanda síns í hvers kyns fjármála- eða fasteignaviðskiptum.
- Aðstoða við skipulagningu eða framkvæmd viðskipta fyrir umbjóðanda sinn hvað varðar kaup og sölu fasteigna eða fyrirtækja.
- Sjá um umsýslu fjármuna, verðbréfa eða annarra eigna umbjóðenda síns.

¹⁰⁹ Tilkynningarskyldir aðilar sem heyra undir eftirlit ríkisskattstjóra | Tilkynningarskyldir aðilar | Skatturinn – skattar og gjöld

- Opna eða hafa umsjón með banka-, spari- eða verðbréfareikningum.
- Koma að öflun, skipulagningu eða umsjón með framlögum til að stofna, reka eða stýra fyrirtækjum.
- Aðstoða við stofnun, rekstur eða stjórnun fyrirtækja, fjárvörslusjóða eða annarra sambærilegra aðila.

Með lögmanni er átt við aðila sem hefur lokið laganámi og hlotið málf lutningsréttindi. Starfsheitið lögfræðingur er ekki lögvarið en er almennt notað um þann sem hefur lokið laganámi án þess að hafa hlotið málf lutningsréttindi. Lögmönnum er einum heimilt að reka lögmannsstofur og vera eigendur þeirra.

Samkvæmt upplýsingum frá Lögmannafélagi Íslands (LMFÍ) voru lögmenn á Íslandi um 1.060 talsins í lok september 2023. Hluti lögmanna starfar hjá einkafyrirtækjum eða í stjórnsýslunni og sinnir því ekki þeim verkefnum sem lýst er hér á undan. Fjöldi lögmanna sem starfaði við lögmennsku var 733 og fjöldi lögmannsstofa var 219. Töluverður stærðarmunur getur verið á lögmannsstofum eða allt frá því að þar starfi einn lögmaður, eða hann sé með rekstur í eigin nafni, upp í stórar lögmannsstofur þar sem starfa tugir lögmanna.

Lögmönnum er skylt að vera félagar í LMFÍ, sem setur félagsmönnum sínum siðareglur og hefur eftirlit með því að lögmenn uppfylli skilyrði lögmansréttinda, sem eru m.a. að þeir:

- Fullnægi hæfiskröfum laganna.
- Hafi sérstakan fjárvörslureikning.
- Hafi gilda starfsábyrgðartryggingu.

Lögmanni er skylt að veita Lögmannafélaginu eða löggiltum endurskoðanda, sem félagið tilnefnir, allar nauðsynlegar upplýsingar svo unnt sé að meta hvort viðkomandi lögmaður fullnægi skyldum 12. gr. laga um lögmenn nr. 77/1998, sem fjallar m.a. um fjárvörslureikning og starfsábyrgðartryggingu. Þá getur Lögmannafélagið fyrirskipað rannsókn á fjárreiðum lögmanna ef tilefni er til. Mál sem varða meint brot á lögum nr. 77/1998 eða siðareglum félagsins eru tekin til umfjöllunar hjá úrskurðarnefnd félagsins.

ÓGNIR

Helsta ógn af starfsemi lögmanna er að þjónusta þeirra sé misnotuð af aðilum til að ljá ólögsmætum viðskiptum eða starfsemi lögmæta ásýnd, t.d. með því að fá lögmenn til að sinna viðskiptum fyrir þeirra hönd eða inni af hendi þá þjónustu sem fellur innan gildissviðs ppl. Jafnframt er hætt á því að með aðkomu þessara aðila sé ætlunin að dylja raunverulegt eignarhald á félögum og/eða fela slóð af

ólögmætum ávinningi, t.d. tengdum skattundanskotum. Getur þá hvort tveggja átt við að lögmaðurinn viti að verið sé að misnota þjónustu hans eða að hann átti sig ekki á því. Meðal verkefna sem fela í sér aukna áhættu má nefna:

- Viðskipti við aðila með flókið eignarhald eða skipulag.
- Stofnun félaga og bankareikninga í ríkjum þar sem er rík bankaleynd.
- Viðskipti fyrir hönd viðskiptamanna með erlenda fjármálagerninga.
- Stjórnun eða fyrirsvar fyrir hönd fyrirtækja í eigu viðskiptamanna.
- Viðskipti þar sem skortur er á upplýsingum um uppruna fjármuna.
- Viðskipti fyrir hönd viðskiptamanna sem eru í áhættuhópi.
- Viðskipti þar sem skortur er á gagnsæi um raunverulegt eignarhald.
- Móttaka og millifærsla fjármuna fyrir hönd viðskiptamanna í gegnum vörslureikning lögmans.
- Viðskipti þar sem lögmaður hittir aldrei umbjóðanda sinn og öll samskipti fara fram á netinu.

Vísbendingar eru um að lögmenn tengist málum sem hafa verið til meðferðar hjá yfirvöldum, bæði lögreglu og SRS, vegna ýmiss konar atbeina sem tengst getur aðstoð við brotastarfsemi. Þá hafa afar fáar tilkynningar vegna gruns um peningabætti borist Sfl. frá lögmönnum á undaförnum árum. Vekur slíkt athygli með hliðsjón af umsvifum starfsemi þessarar.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Innan stéttarinnar er eðlislæg áhætta til staðar vegna þeirra verkefna sem lögmönnum er almennt falið að sinna. Á móti kemur að til staðar eru mildandi þættir líkt og opinbert eftirlit, ríkar hæfiskröfur, eftirlit Lögmannafélagsins með fjárreiðum og siðareglum og hætta á leyfissviptingu.

Peningabættiseftirlit ríkisskattstjóra hefur eftirlit með því að lögmenn uppfylli skyldur sínar samkvæmt ppl. Frá gildistöku laganna hafa verið framkvæmdar allnokkrar athuganir hjá lögmönnum og lögmansstofum. Nýjustu úttektir benda til þess að lögmenn hafi almennt skilning á skyldum sem á þeim hvíla samkvæmt ákvæðum ppl. Þó eru enn vísbendingar um að hluti lögmanna fullnægi ekki skilyrðum laganna. Dæmi eru um að lögmansstofur, lögmenn og aðrir sérfræðingar framkvæmi ekki áreiðanleikakönnun á viðskiptamönnum með fullnægjandi hætti, sinni ekki áhættumiðuðu eftirliti með viðskiptamönnum, kanni ekki með fullnægjandi hætti stjórnáttatengsl viðskiptamanna og tengdra aðila eða hvort þeir sæti alþjóðlegum

Þvingunaraðgerðum og horfi fram hjá orðsþori við greiningu á því hvort um grunsamleg viðskipti sé að ræða. Framangreint er grundvöllur þess að unnt sé að greina grunsamleg viðskipti og stýra áhættu í samræmi við fyrrnefnd lög.

Það að fáar tilkynningar berist frá lögmönnum um grun um peningaþvætti bendir einnig til þess að enn skorti að einhverju leyti áhættuvitund og/eða að fjárhagslegir hagsmunir af viðskiptum séu settir ofar mati á áhættu af viðskiptum. Vísbendingar eru um að sumir lögmenn kjósi að líta svo á að lögmannsstörf með viðskiptalegan tilgang falli fremur utan gildissviðs þpl. en innan þeirra. Almenn hefur áhættuvitund lögmanna þó aukist með tilkomu virks eftirlits, útgáfu fræðsluefnis og fræðsluerinda á vegum LMFÍ, eftirlitsaðila og annarra stjórnvalda. Loks er fræðsla um skyldur lögmanna samkvæmt þpl. hluti af námskeiði til málflutningsréttinda fyrir héraðsdómstólum.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Með hliðsjón af fyrirliggjandi ógnum, veikleikum og mildandi þáttum telst áhætta tengd peningaþvætti í störfum lögmanna veruleg.

4.4.2. ENDURSKOÐENDUR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Endurskoðunarfyrirtæki, endurskoðendur, skattaráðgjafar og aðilar sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila gegn endurgjaldi eru tilkynningarskyldir aðilar í skilningi þpl. Umfjöllunin hér á eftir á einvörðungu við um endurskoðendur og endurskoðunarfyrirtæki.

Samkvæmt lögum um endurskoðendur og endurskoðun nr. 94/2019 eru öðrum en endurskoðendum og endurskoðunarfyrirtækjum óheimilt að

nota hugtökin endurskoðandi eða endurskoðun í starfs- eða firmaheiti sínu, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Í 4. tölul. 1. mgr. 2. gr. laganna er endurskoðandi skilgreindur sem sá sem hefur þekkingu til að gefa hlutlaust og áreiðanlegt álit á reikningsskilum og öðrum fjárhagsupplýsingum, hefur löggildingu til að starfa við endurskoðun, er á endurskoðendaskrá og fullnægir að öðru leyti skilyrðum laganna.

Til þess að hljóta löggildingu þarf viðkomandi að fullnægja eftirtöldum hæfisskilyrðum samkvæmt 1. mgr. 3. gr. laga nr. 94/2019:

- Eiga lögheimili hér á landi eða vera ríkisborgari aðildarríkis að Evrópska efnahagssvæðinu, aðildarríkis stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyja.
- Vera lögráða og hafa ekki sætt því að bú hans hafi verið tekið til gjaldþrotaskipta.
- Hafa gott orðspor og vera þannig á sig kominn andlega að hann sé fær um að gegna störfum endurskoðanda.
- Hafa ekki hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað þar sem refsing var fjögurra mánaða óskilorðsbundið fangelsi hið minnsta eða öryggisgæsla ef hann var fullra 18 ára þegar brotið var framið nema fimm ár hafi liðið frá því að afplánun var að fullu lokið.
- Hafa meistaragráðu í endurskoðun og reikningsskilum sem viðurkennd er af endurskoðendaráði.
- Hafa staðist sérstakt próf, sbr. 7. gr.
- Hafa starfað að lágmarki í þrjú ár undir handleiðslu endurskoðanda við endurskoðun ársreikninga og annarra reikningsskila hjá endurskoðunarfyrirtæki með starfsleyfi.
- Hafa starfsábyrgðartryggingu, sbr. 8. gr.

Endurskoðunarfyrirtæki skulu hafa starfsleyfi og vera skráð á endurskoðendaskrá samkvæmt 4. gr. laganna. Skilyrði fyrir starfsleyfi endurskoðunarfyrirtækis eru að meirihluti atkvæðisréttar í fyrirtækinu sé í höndum endurskoðenda eða endurskoðunarfyrirtækja sem hlotið hafa viðurkenningu á EES svæðinu eða í aðildarríkjum EFTA, að meirihluti stjórnarmanna séu endurskoðendur eða fulltrúar endurskoðunarfyrirtækis, að endurskoðunarfyrirtæki hafi formlegt gæðakerfi og að tryggt sé að nöfn og heimilisföng eigenda fyrirtækisins séu aðgengileg almenningi. Fullnægi endurskoðunarfyrirtæki ekki framangreindum skilyrðum ber að tilkynna endurskoðendaráði það án tafar og skila inn löggildingarskírteini.

Endurskoðendaráð er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd, sem fjármögnuð er með eftirlitsgjaldi sem endurskoðendur greiða. Endurskoðendaráð annast eftirlit með að endurskoðendur og endurskoðunarfyrirtæki ræki störf sín í samræmi við ákvæði laga nr. 94/2019 um endurskoðendur og endurskoðun, siðareglur endurskoðenda og aðrar reglur sem taka til starfa endurskoðenda.

Samkvæmt upplýsingum frá endurskoðendaráði voru endurskoðendur á Íslandi 315 talsins í september 2023 og skráð endurskoðunarfyrirtæki 39. Allir sem hafa löggildingu til endurskoðunarstarfa hafa leyfi til að starfa við endurskoðun, hins vegar verða endurskoðendur sem árita ársreikninga að starfa innan endurskoðunarfyrirtækis. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hversu margir af þeim endurskoðendum sem hafa réttindi starfa við endurskoðun.

ÓGNIR

Helstu ógnir í starfsemi endurskoðenda eru að þjónusta þeirra kunni að vera misnotuð af aðilum til að ljá ólögmætum viðskiptum eða starfsemi lögmæta ásynd, t.d. með því að fá endurskoðendur til að sinna ýmsum viðskiptum fyrir þeirra hönd eða inna af hendi þá þjónustu sem fellur undir ákvæði ppl. Jafnframt er hættu á því að með aðkomu þessara aðila sé ætlunin að dylja raunverulegt eignarhald á félögum og ólögmætum ávinningi, sér í lagi fjármunum sem tengjast skattundanskotum. Í þessum tilvikum þarf ekki að vera að endurskoðandinn átti sig á því að verið sé að misnota þjónustu hans. Þá er líka til staðar sú hættu að endurskoðandi verði of háður viðskiptamanni sínum og samsami sig hagsmunum hans. Meðal verkefna sem fela í sér aukna áhættu má nefna:

- Viðskipti við aðila í áhættuhópi.
- Aðkoma að áhættusömum viðskiptum, t.d. yfir landamæri.
- Viðskipti þar sem erfitt er að greina erlent, raunverulegt eignarhald.
- Þjónusta við tengd félög/aðila, með flókið eignarhald sem teygir jafnvel anga sína yfir landamæri.
- Aðstoð við stofnun, kaup eða sölu fyrirtækja, jafnvel aflandsfélaga.
- Aðstoð við bókhald og skattskil fyrirtækja.
- Viðskipti við viðskiptamenn sem eru í starfsemi sem stundar reiðufjárviðskipti í miklum mæli.
- Aðstoð við aukningu á hlutafé þar sem getur verið um að ræða háar fjárhæðir.
- Fjárvarsla sjóða.
- Áritanir á reikningsskil fyrirtækja.

Dæmi eru um að endurskoðendur tengist málum sem hafa verið til meðferðar hjá yfirvöldum, bæði lögreglu og srs, vegna ýmiss konar atbeina sem tengst getur aðstoð við brotastarfsemi svo sem peningaþvætti sem leiðir af skattalagabrotum. Sfl. hefur hins vegar borist afar fáar tilkynningar frá endurskoðendum á síðustu árum.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Innan greinarinnar er eðlislæg áhætta til staðar sem sterkar varnir geta ekki að fullu komið í veg fyrir. Hafa þarf í huga í þessu sambandi þá hagsmuni sem starfsemi endurskoðenda lýtur að, þ.e. endurskoðun á reikningsskilum því sem næst allra félaga með fjárhagslegan tilgang. Endurskoðendur og endurskoðunarfyrirtæki kunna einnig að sinna annars konar þjónustu og getur fjölbreytni verkefna og viðskiptamanna því verið mikil. Á móti eru mildandi þættir til staðar líkt og virkt eftirlit, reglulegt gæðaeftirlit, siðareglur og viðunandi lagaumgjörð, t.d. um ríkar hæfiskröfur, kröfur til endurskoðunarfyrirtækja um gæðakerfi og leyfissviptingu missi endurskoðendur hæfi til að stunda endurskoðun.

Peningaþvættiseftirlit ríkisskattstjóra hefur eftirlit með því að endurskoðendur fari að ppl. Auk þess sinnir endurskoðendaráð gæðaeftirliti þar sem m.a. atriði er varða varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka eru könnuð. Á heildina litið gefur eftirlitið til kynna ófullnægjandi fylgni við fyrrnefnd lög. Vísbendingar eru um að endurskoðendur sýni ekki fullnægjandi aðgát við áritun reikninga og framkvæmd áreiðanleikakannanna, kanni ekki með fullnægjandi hætti hvort viðskiptamenn séu í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla eða hvort viðskipamenn sæti alþjóðlegum þvingunaraðgerðum og horfi fram hjá orðspori við greiningu á því hvort um grunsamleg viðskipti sé að ræða.

Það að fáar tilkynningar berist um grun um peningaþvætti frá endurskoðendum bendir til þess að enn skorti á áhættuvitund meðal endurskoðenda. Eftirlitsaðilar telja þó að áhættuvitund hafi aukist innan stéttarinnar með aukinni fræðslu og virku eftirliti. Stjórnvöld hafa staðið að útgáfu fræðsluefnis í tengslum við starfsemina og þá hafa verið haldnir fræðslufundir fyrir endurskoðendur til að auka skilning þeirra á málaflokknum.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Að teknu tilliti til ógna, veikleika og mildandi þátta telst áhætta tengd peningaþvætti í störfum endurskoðenda vera veruleg.

4.4.3. BÓKARAR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Endurskoðunarfyrirtæki, endurskoðendur, skattaráðgjafar og aðilar sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila gegn endurgjaldi eru tilkynningarskyldir aðilar í skilningi ppl. Umfjöllunin hér á eftir á eingöngu við um aðila sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu.

Bókarar starfa með nokkuð fjölbreyttum hætti. Margir eru sjálfstætt starfandi en einnig starfa bókarar á bókhaldsstofum, innan fyrirtækja og félaga, á endurskoðunarskrifstofum eða með öðrum hætti. Þangað til í apríl 2021 gátu aðeins þeir sem uppfylltu ákveðin skilyrði 43. gr. laga nr. 145/1994 um bókhald kallað sig viðurkennda bókara og hélt menningar- og viðskiptaráðuneytið skrá yfir þá aðila. Meðal skilyrðanna voru búseta á Íslandi, innan EES svæðisins, aðildaríkja EFTA, að vera lögráða og að hafa forræði yfir búi sínu og að hafa staðist próf til viðurkenningar bókara sem nánar var útfært í reglugerð. Með lögum nr. 27/2021, um breytingar á ýmsum lögum til einföldunnar á regluverki, var áðurnefnd lagagrein felld niður og viðurkenndur bókari því ekki lengur lögvarið starfsheiti. Í greinagerð með frumvarpinu kom fram að tilgangurinn með breytingunni hafi verið að einfalda starfsumhverfi atvinnulífsins og fella brott úrelt lagaákvæði og óparfa leyfisveitingar. Ráðuneytið heldur því ekki lengur úti lista yfir þá sem höfðu öðlast réttindi til að bóka og er fjöldi þeirra sem starfa við bókhald ekki lengur þekktur.

Hagsmunafélag viðurkenndra bókara er Félag viðurkenndra bókara. Haustið 2023 voru félagsmenn þess um 450 talsins og hefur þeim fækkað eftir áðurnefndar lagabreytingar. Tilgangur félagsins er m.a. að viðhalda og auka faglega þekkingu félagsmanna og vinna að því að samræma vinnubrögð þeirra, sbr. 4. gr. laga félagsins. Félagið gerir kröfur um endurmenntun og stendur fyrir námskeiðum og útgáfu leiðbeinandi reglna um bókhald, reikningsskil og skattskil. Loks setur félagið félagsmönnum sínum ákveðnar samskipta- og agareglur sem m.a. hafa það að markmiði að stuðla að heiðarlegum og hreinskiptum samskiptum félagsmanna og að þeir vinni störf sín af fagmennsku, kostgæfni og samviskusemi. Ekki er skylduáðild að félaginu. Loks er einnig starfandi Félag bókhaldsstofa sem eru hagsmunasamtök bókhaldsstofa.

ÓGNIR

Helstu ógnir í starfsemi bókara eru að þeir sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu gegn endurgjaldi geta orðið, meðvitað eða ómeðvitað, þátttakendur í því að ljá ólögmætum viðskiptum eða starfsemi lögmæta ásynd og gæti aðkomu bókara verið óskað þegar dylja á slóð fjármuna eða ólögmæts ávinnings og til undanskots eigna. Meðal verkefna sem fela í sér aukna áhættu má nefna:

- Viðskipti við aðila í áhættuhópi.
- Aðkoma að áhættusömum viðskiptum, t.d. yfir landamæri.
- Þjónusta við tengd félög/aðila.
- Viðskipti við viðskiptamenn sem eru í starfsemi sem stundar reiðufjárviðskipti í miklum mæli.

Dæmi eru um að bókarar tengist málum sem hafa verið til meðferðar hjá yfirvöldum, bæði lögreglu og SRS. Í þeim málum er meira um það að þjónusta bókara sé misnotuð frekar en að þeir séu sjálfir þátttakendur í brotastarfsemi. Sfl. hefur hins vegar borist afar fáar tilkynningar frá bókurum um grunsamleg viðskipti á síðastliðnum árum.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Innan greinarinnar er til staðar eðlislæg áhætta vegna fyrirliggjandi ógna og eru varnir gegn þeim í mörgum tilfellum ekki nægjanlega sterkar. Eðlislæg áhætta innan greinarinnar er þó ekki talin jafn mikil og í tilviki endurskoðenda sem bera oftast meiri ábyrgð á fjárreiðum og skattskilum fyrirtækja og sinna oft á tíðum fjölbreyttari, umfangsmeiri og flóknari verkefnum.

Peningaþvættiseftirlit ríkisskattstjóra hefur eftirlit með því að aðilar sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila gegn endurgjaldi fari að fyrirmælum pþl. Á heildina litið gefur það eftirlit til kynna að hluti bókara hafi tileinkað sér fylgni við pþl. Enn eru þó vísbendingar um að bókarar framkvæmi ekki fullnægjandi áhættumat á eigin rekstri, framkvæmi ófullnægjandi áreiðanleikakannanir, kanni ekki raunverulegt eignarhald með fullnægjandi hætti, horfi fram hjá því hvort aðilar séu í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla og orðspori við greiningu á því hvort um grunsamleg viðskipti sé að ræða og geri ekki fullnægjandi ráðstafanir til að leggja mat á hvort viðskiptamenn sæti alþjóðlegum þvingunaraðgerðum.

Afar fáar tilkynningar hafa borist um grunsamleg viðskipti frá bókurum sem getur bent til þess að enn skorti á áhættuvitund meðal bókara. Á móti kemur er það mat eftirlitsaðila að áhættuvitund hafi aukist innan stéttarinnar með fræðslu og virku eftirliti. Hefur eftirlitsaðili t.a.m. haldið fræðsluerindi á

þekkingardegi bókarans á vegum Félags viðurkenndra bókara og á árlegum fundi Félags bókhaldsstofa. Þá hafa stjórnvöld staðið að útgáfu fræðsluefnis til að auka þekkingu á málaflokknum. Loks er eftirlit eftirlitsaðila virkt og ákveðnar kröfur gerðar til félagsmanna sem eru skráðir í Félag viðurkenndra bókara.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MÍÐLUNGS

Með tilliti til ógna, veikleika og mildandi þátta telst áhætta af peningaþvætti í störfum bókara miðlungs.

4.4.4. FASTEIGNASALAR OG FASTEIGNAÞESKIPTI

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Fasteignasölur og fasteignasalar eru tilkynningaskyldir aðilar samkvæmt þpl. Fasteignasala er leyfisskyld starfsemi á Íslandi og er þeim einum heimilt að hafa milligöngu fyrir aðra um kaup, sölu eða skipti á fasteignum sem hafa til þess löggildingu sýslumanns, sbr. 2. gr. laga um sölu fasteigna og skipa nr. 70/2015. Þó er heimilt að selja eigin fasteign án aðkomu fasteignasala. Þá getur raunverulegt eignarhald á fasteign breyst með öðrum hætti, t.d. með framsali á einkahlutafélagi sem á, og er jafnvel stofnað í kringum, fasteign. Veiti lögmaður eða annar sérfræðingur aðstoð við skipulagningu eða framkvæmd slíkra viðskipta fyrir umbjóðanda sinn er hann einnig tilkynningarskyldur aðili samkvæmt þpl. Í þessum kafla verður fjallað um fasteignaviðskipti með áherslu á aðkomu fasteignasala.

Ströng skilyrði eru fyrir veitingu leyfis fasteignasala, s.s. að viðkomandi hafi lokið tilteknu námi, hafi öðlast tiltekna starfsreynslu, sé lögráða og hafi forræði á búi sínu ásamt því að hafa ekki hlotið refsídóma fyrir brot á tilteknum

köflum hgl. Leyfisveitandi er Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu og hefur hann eftirlit með því að skilyrðum löggildingar sé fullnægt, bæði við veitingu leyfis, innlögn þess og endurútgáfu. Þá heimila lög leyfisveitanda að loka starfsstöð ef um er að ræða starfsemi sem felur í sér milligöngu um sölu fasteigna af hálfu réttindalausra aðila. Loks má geta þess að hluti af stétt fasteignasala er jafnframt lögmenn, en þeir þurfa að sækja um leyfi og fullnægja skilyrðum laga líkt og aðrir. Fyrir gildistöku laga nr. 70/2015 voru lögmenn þó undanþegnir skilyrði um að standast prófraun fyrir löggildingu sem fasteignasali og því fjöldi lögmanna sem hlaut leyfið með færri skilyrðum en eru gerð í dag.

Eftirlitsnefnd fasteignasala er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd sem starfar á grundvelli III. kafla laga nr. 70/2015 og reglugerðar um eftirlitsnefnd fasteignasala nr. 931/2016. Eftirlitsnefndin sinnir eftirliti með starfsháttum fasteignasala, að þeir starfi í samræmi við fyrirmæli laganna og góðar viðskiptavenjur á fasteignamarkaði. Felur eftirlit nefndarinnar m.a. í sér skoðun bókhaldsgagna, þ.m.t. fjárvörslureikninga, vettvangsskoðun, skoðun á skjalavinnslu, ásamt eftirliti með eignarhaldi og starfsábyrgðartryggingum. Að hluta til felur eftirlit nefndarinnar einnig í sér skörun við verkefni eftirlitsaðila með peningabætti, t.d. þegar skjöl um milligöngu um sölu fasteigna og eignarhald eru tekin til skoðunar. Lögum samkvæmt hefur ríkisskattstjóri eftirlit með því að fasteignasalar fari að ákvæðum ppl.

Þá eru til staðar hagsmunasamtök fasteignasala, Félag fasteignasala, en að því félagi er ekki skylduaðild ólíkt því sem gildir um sambærileg félög lögmanna og endurskoðenda. Af þeim 636 fasteignasölum sem höfðu löggildingu leyfisveitenda í september 2023 voru félagsmenn í hagsmunasamtökunum 335 talsins. Félagið setur siðareglur og annast fræðslu til félagsmanna sinna, þ.m.t. um peningabætti.

Samkvæmt upplýsingum af vef Húsnæðis og mannvirkjastofnunar¹¹⁰ námu heildarviðskipti með fasteignir á landinu öllu árið 2022 um 830 ma.kr. í um 12.500 kaupsamningum. Árið áður var rúmlega 16.500 kaupsamningum þinglýst og nam andvirði viðskipta um 880 ma.kr. Aðstæður á húsnæðismarkaði á Íslandi hafa verið þröngar vegna þrálátrar verðbólgu frá upphafi árs 2022. Talið er að verðbólga, ásamt hækkandi markaðsverði og vaxtastigi, hafi gert það að verkum að umfang fasteignaviðskipta dróst saman á milli ára. Ekki liggja fyrir tölur um fjölda fasteignaviðskipta sem átt hafa sér stað án milligöngu fasteignasala.

ÓGNIR

Möguleikar til að þvætta ólögmetan ávinning í gegnum fasteignaviðskipti eru til staðar, m.a. þar sem kostnaður er lítill og umfang fasteignaviðskipta er umtalsvert bæði hvað varðar fjölda og fjárhæðir. Meðal annarra ógna má nefna að:

¹¹⁰ Mánaðarvelta | Fasteignaskrá
(fasteignaskra.is)

- Unnt er að dylja eignarhald þegar fasteign er færð inn í félag sem stofnað er í þeim tilgangi einum að halda utan um viðkomandi fasteign. Þá er þekkt að brotamenn beiti fyrir sig leppum í fasteignaviðskiptum, sérstaklega þegar fasteign er seld í gegnum félag. Loks geta erlendir aðilar, sem ekki eru búsettir á Íslandi, fengið kerfiskennitölu og keypt fasteignir og/eða félög á Íslandi eins og fjallað er um í kaflanum um kerfiskennitölu.
- Greiðsla kaupverðs getur farið fram að hluta eða öllu leyti með reiðufé eða með lausafjármunum, t.d. bifreiðum, sem kann að hafa verið aflað með ólögsmætum hætti.
- Mögulegt er að selja fasteignir þar sem kaupverð er tilgreint verulega undir eða yfir markaðsvirði og kann hluti kaupverðs að vera hulinn og greiddur með illa fengnu fé.
- Lög áskilja ekki að lánaskjöl séu útbúin af fasteignasölum og/eða lánveitendum.

Lögregla hefur sterkar vísbendingar um að íslenskir brotamenn þvætti ávinning af brotastarfsemi í gegnum fasteignaviðskipti, þ.m.t. fasteignaframkvæmdir, og eðli málsins samkvæmt varðar hvert mál umtalsverða fjármuni.

Dæmi eru um að fasteignasalar tengist málum sem hafa verið til meðferðar hjá lögreglu. Í þeim málum eru vísbendingar um að þjónusta fasteignasala hafi verið misnotuð af brotamönnum.

Í einhverjum tilvikum kaupir brotamaður fasteign að hluta til með láni frá fjármálastofnun, viðskiptabanka eða lífeyrissjóði og greiðir af láninu með ávinningi af brotastarfsemi. Í þessum tilvikum eru fasteignasalar því ekki einu tilkynningaskyldu aðilarnir sem hafa tækifæri á að koma auga á grunsamleg fasteignaviðskipti þar sem fjármálastofnunum ber einnig að framkvæma fullnægjandi áreiðanleikakönnun á uppruna fjármuna. Þá geta fjármálastofnanir einnig komið auga á óvenjulegar uppgreiðslur af lánum. Þó um sömu viðskipti sé að ræða kunna fasteignasalar og fjármálastofnanir að búa yfir ólíkum upplýsingum um viðskiptin og þ.a.l. er mikilvægt að hvor aðili um sig tilkynni sjálfstætt um grun þegar svo ber við.

Fáar tilkynningar hafa borist um grunsamleg viðskipti frá fasteignasölum á árunum 2021 og 2022. Til samanburðar berast Sfl. reglulega tilkynningar frá viðskiptabönkum eða lífeyrissjóðum í tengslum við grunsamleg fasteignaviðskipti.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Einkaréttur á sölu fasteigna fyrir aðra er lögbundinn og starfsemin er leyfis-skyld. Þá er hægt að rekja slóð fasteignaviðskipta að miklu leyti þar sem

meginskjöllum við milligöngu um sölu fasteigna er þinglýst, s.s. afsölum og fasteignaveðlánum. Í starfi fasteignasala er þó falin töluverð eðlislæg áhætta auk þess sem ógnir og veikleikar í tengslum við fasteignaviðskipti eru til staðar. Þá þurfa brotamenn litla sérfræðiþekkingu til þess að þvætta ólögmetan ávinning í gegnum fasteignaviðskipti.

Þrír sjálfstæðir aðilar koma að lögbundnu eftirliti með starfsemi fasteignasala auk þess sem Félag fasteignasala setur félagsmönnum sínum siðareglur. Sýslumaðurinn á höfuðborgarsvæðinu gætir að skilyrðum löggildingar og Eftirlitsnefnd fasteignasala er skuldbundin að lögum til þess að framkvæma reglulegar vettvangsskoðanir hjá sérhverri fasteignasölu. Þá er eftirlit með hlítni fasteignasala í höndum peningaþvættiseftirlits ríkisskattstjóra og hefur það verið virkt frá gildistöku ppl. Með hliðsjón af þeim athugunum sem peningaþvættiseftirlit ríkisskattstjóra hefur framkvæmt eru vísbendingar um að breyting hafi orðið til batnaðar á áhættuvitund fasteignasala. Alla jafna eru þeir meðvitaðir um grunnskyldur sínar að lögum sem tilkynningarskyldir aðilar. Þeir framkvæma áreiðanleikakannanir og áhættumat á eigin rekstri og eru meðvitaðir um áhættuna sem fylgir því að taka við reiðufé sem greiðslu kaupverðs. Hins vegar hefur borið á því að skyldum sé ekki fullnægt með nægjanlega ítarlegum hætti, þá sérstaklega í þeim tilvikum þegar lög áskilja að aukin áreiðanleikakönnun skuli framkvæmd, þegar kanna skal hvort viðskiptamaður sé í áhættuhópi vegna stjórnmálalegra tengsla eða þegar lögaðilar eiga hlut að viðskiptum. Þá kann skortur á tilkynningum frá fasteignasölum að benda til þess að enn skorti á áhættuvitund innan stéttarinnar. Þegar umsvif á fasteignamarkaði eru minni og samkeppnin er hörð, líkt og átti við árið 2022, kann að vera forgangsatriði að fá eignir á söluskrá á kostnað krafna samkvæmt ppl. Gripið hefur verið til aðgerða til að auka áhættuvitund hjá fasteignasölum með virku eftirliti og útgáfu fræðsluefnis. Einnig hafa verið haldnir fræðslufundir um málflokkinn sem voru sérstaklega ætlaðir fasteignasölum.

Skortur er á eftirliti og yfirsýn þegar eigendaskipti á fasteign fara fram með sölu á félögum. Engin opinber skráning er til um fyrirtækjasala og engar hæfiskröfur eru gerðar til þeirra sem hafa atvinnu af því að selja fyrirtæki, líkt og t.a.m. eru gerðar til fasteignasala, og getur því hvaða aðili sem er hafið slíka starfsemi.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Með hliðsjón af ógnum, veikleikum og mildandi þáttum er áhætta af peningaþvætti í fasteignaviðskiptum talin vera veruleg.

4.4.5. SKIPASALAR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Allir sem hafa opinbert og útgefið leyfi til þess að selja fasteignir hafa jafnframt leyfi til þess að selja skráningarskyld skip hér á landi. Sömu reglur gilda um skipasala og um fasteignasala og vísast til umfjöllunar um fasteignasala hvað varðar löggildingu, hæfi, leyfi og eftirlit.

Starfandi skipasalar á Íslandi eru fáir og er meirihluti þeirra einyrkjar. Aðkoma skipasala hérlandis er alla jafna í tilvikum þar sem um er að ræða sölu á fiskveiðiskipum. Ekki er mikið um það að skipasalar annist sölu á skemmtibátum sem ekki veiða í atvinnuskyni, enda þótt slíkir bátar séu einnig skráningarskyldir.

Skipasölumarkaði má skipta í tvennt. Annars vegar sölu á smærri fiskibátum, trillum og smábátum, sem alla jafna hafa veiðileyfi/aflaheimild, og staðsett eru á Íslandi, og hins vegar sölu á stærri skipum hérlandis, sem almennt hafa einnig veiðileyfi/aflaheimild, eða stærri skip sem eru staðsett erlendis. Sala á stærri fiskveiðiskipum fer að miklu leyti fram erlendis og er aðkoma íslenskra skipasala mismikil í slíkum viðskiptum en helst er um að ræða ráðgjöf eða milligöngu á milli kaupanda og seljanda.

Greiðslur vegna skipasölu fara alla jafna ekki inn á fjárvörslureikning skipasalans, heldur greiða aðilar beint sín á milli í gegnum bankastofnanir. Skipasali getur þó þurft að hlutast til um að varðveita hluta kaupverðs í fjárvörslu, þ.e.a.s. tryggingu sem nemur allt að 10% af kaupverði uns skoðun og kaup ganga í gegn. Á þetta einkum við ef um ræðir sölu skipa á milli landa. Gerist það með aðstoð bankastofnana og eru greiðslur rekjanlegar.

Samgöngustofa gefur út aðalskipaskrá sem inniheldur skráningar á skráningarskyldum skipum, þ.m.t. frumskráningar, endurskráningar, afskráningar o.fl. Af þessum sökum hefur Samgöngustofa einnig eftirlit með eignarhaldi, þ.m.t. ef lögaðili kaupir skip sem er í eigu erlendra aðila. Eignarhald á því í öllum tilvikum að vera rekjanlegt. Tilvist erlendra viðskiptamanna er staðfest með upplýsingum úr fyrirtækjaskrá og umboði hlutaðeigandi aðila, sem er vottað af sýslumanni sem lögbókanda.

ÓGNIR

Að mörgu leyti eru tækifærin til þess að þvætta ólögmætan ávinning í gegnum skipaviðskipti og fasteignaviðskipti þau sömu og helstu ógnir tengjast greiðslu kaupverðs með reiðu- eða lausafé eða viðskiptum þar sem félag er kaupandi eða

seljandi. Hins vegar eru aðilar sem sinna skipasölu hér á landi afar fáir og umfang viðskipta hvað varðar fjölda er lítið og aðeins brotabrot af umfangi fasteignaviðskipta. Þá eru engin þekkt dæmi um að skipasala hafi verið notuð til að þvætta fé hér á landi. Ógnir í starfseminni eru því ekki taldar miklar miðað við núverandi umhverfi og umfang.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Helstu veikleikar tengdir skipasölu eru skortur á áhættuvitund skipasala og þeirri hættu á að skilyrði pþl. séu ekki uppfyllt, sérstaklega hvað varðar fullnægjandi áreiðanleikakönnun.

ÁHÆTTUFLOKKUN

LÍTIL

Að teknu tilliti til umfjöllunar um ógnir og veikleika er áhætta tengd skipasölu lítil.

4.4.6. BIFREIÐAUMBOD, BIFREIÐASALAR OG ÖKUTÆKJAVIÐSKIPTI

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Með lögum um breytingu á ýmsum lögum varðandi leyfisveitingar nr. 19/2020 var m.a. gerð sú breyting á lögum um verslunaratvinnu nr. 28/1998 að löggilding bifreiðasala var afnumin og er nú öllum frjálst að stunda viðskipti með bifreiðar. Þrátt fyrir framangreint gilda lög nr. 28/1998 um sölu notaðra skráningarskyldra ökutækja í atvinnuskyni. Um milliliðalaus viðskipti með ökutæki gilda almenn lög um lausafjárkaup, sbr. lög nr. 50/2000. Í reglugerð um upplýsingaskyldu í viðskiptum með notuð ökutæki nr. 44/2003 er að finna

nánari útfærslu á kröfum um lágmarksupplýsingar sem gert er að veita í viðskiptum með notuð ökutæki sem fara fram fyrir milligöngu bifreiðasala eða í atvinnuskyni. Af framangreindu leiðir að kröfur til þeirra sem hafa atvinnu af því að selja ökutæki eru litlar með hliðsjón af kröfum sem gerðar eru til þeirra sem annast sölu á t.d. fasteignum og skipum.

Samhliða lögum nr. 96/2020 var sú breyting gerð á ppl. að starfsemi bifreiðaumboða og bifreiðasala var felld undir gildissvið laganna. Eftirlit með hlítinu við lögin er í höndum ríkisskattstjóra.

Starfsemi bílgreina er umfangsmikil. Til staðar eru hagsmunasamtök atvinnurekenda í sölu ökutækja, vöru og þjónustu þeim tengdum, þ.e. Bílgreina-sambandið. Tilgangur þeirra er að vera málsvari fyrir sambandsaðila um málefni bílgreinarinnar gagnvart opinberum aðilum, samtökum, framleiðendum, öðrum viðskiptamönnum og almenningi. Ekki er um skylduaðild að sambandinu að ræða. Á haustmánuðum ársins 2023 voru félagar að samtökunum rúmlega 100 talsins en þeir spunnu víðara svið en eingöngu bifreiðaumboð og bifreiðasölu. Var þar m.a. um að ræða bifreiðaverkstæði, hjólbarðaverkstæði, málningar- og réttingarverkstæði, smurstöðvar og varahlutasala.

ÓGNIR

Möguleikar til að þvætta ólögmætan ávinning í gegnum ökutækjaviðskipti eru til staðar, m.a. þar sem kostnaður er lítill og umfang viðskiptanna er mikið, bæði hvað varðar fjölda og fjárhæðir. Ökutækjaviðskipti fara bæði fram einstaklinga á milli sem og með milligöngu þriðja aðila en litla sérfræðipekkingu þarf til þess að þvætta ólögmætan ávinning í gegnum ökutækjaviðskipti.

Þekktar leiðir til peningaþvættis þar sem ökutæki er andlag viðskipta eru m.a. yfirtaka ökutækja til skuldajafnaðar, önnur viðskipti þar sem bifreið er hluti greiðslu eða viðskipti þar sem greitt er fyrir bifreið með reiðufé. Þá er aukin ógn tengd ökutækjaviðskiptum þar sem kaupandi og/eða seljandi er félag.

Oft má sjá ummerki um íburðarmikinn lífstíl brotamanna hér á landi þar sem talsverðum fjármunum virðist hafa verið varið til kaupa á dýrum bifreiðum eða lausafjármunum langt umfram það sem eðlilegt getur talist skv. framtöldum tekjum og lögmætu aflahæfi. Hins vegar hafa fá peningaþvættismál þar sem grunur hefur beinst að viðskiptum með bifreiðar verið til rannsóknar hér á landi. Þá eru tilkynningar frá bifreiðasölum vegna gruns um peningaþvætti í tengslum við ökutækjaviðskipti enn fáar.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Innan stéttarinnar er falin töluverð eðlislæg áhætta auk þess sem ógnir og veikleikar í tengslum við bifreiðaviðskipti almennt eru til staðar.

Með tilliti til þess eftirlits sem peningaþvættiseftirlit ríkisskattstjóra hefur framkvæmt, eru vísbendingar um að bifreiðasalar séu ekki nægilega meðvitaðir

um skyldur sínar hvað varðar aðgerðir gegn peningabætti og ganga því ekki nægilega langt í því ferli að innleiða þær í starfsemi sína. Einnig gefa niðurstöður eftirlits til kynna að aðgerðir gegn peningabætti séu ómarkvissar og af þeim sökum má færa rök fyrir því að enn skorti á áhættuvitund innan stéttarinnar. Til mildandi þátta má nefna að fræðsluefni fyrir bifreiðasala og bifreiðaumboð um vápætti í starfsemi þeirra og tilkynningarskyldu hefur verið gefið út.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Að teknu tilliti til ógna og veikleika í tengslum við ökutækjaviðskipti telst áhætta vera veruleg.

4.4.7. SKARTGRIPA- OG GULLSALAR, EÐALMÁLMAR OG -STEINAR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Á Íslandi fer fram smásala, heildsala og hönnun á innfluttum eðalmálmum og -steinum enda slík gæði ekki unnin úr jarðvegi hér á landi. Óleyfilegt er að flytja inn hrádemanta frá átakasvæðum, sbr. reglugerð nr. 361/2016 um eftirlit með þjónustu og hlutum sem hafa hernaðarlega þýðingu.

Gull- og silfursmíði er lögvarin iðngrein, sbr. 1. gr. reglugerðar um löggiltar iðngreinar nr. 940/1999, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga um handiðnað nr. 42/1978, og hafa því aðeins þeir sem lokið hafa sveins- eða meistarábréfi heimild til að starfa við fagið. Unnar vörur úr eðalmálmum þurfa að vera stimplaðar, samkvæmt lögum nr. 77/2002 um vörur unnar úr eðalmálmum, og hefur Neytendastofa eftirlit með að þeim lögum sé framfylgt. Samkvæmt framangreindum lögum nr. 77/2022 eru eðalmálmar skilgreindir sem:

„[G]ull sem inniheldur 375 þúsundhluta eða meira af hreinu gulli, silfur sem inniheldur 800 þúsundhluta eða meira af hreinu silfri, platína sem inniheldur 850 þúsundhluta eða meira af hreinni platínu og palladíum sem inniheldur 500 þúsundhluta eða meira af hreinu palladíum.“ Ekki hafa verið sett sérstök lög um meðferð eðalsteina. Eðalsteinar hafa þó verið skilgreindir af Neytendastofu sem „náttúrulegir steinar eins og t.d. demantar, rúbínar, smaragðar, safírar, ópalar og perlur“.

Í alþjóðlegum samanburði telst markaðurinn hér á landi hvað varðar sölu á eðalmálum og -steinum og öðrum vörum sem seldar eru í skartgripaverslunum smár þegar litið er til hlutfalls af vergri landsframleiðslu.

ÓGNIR

Við mat á ógn þarf að horfa til smæðar markaðar með eðalmálma og -steina á Íslandi með hliðsjón af hlutfalli af þjóðarframleiðslu. Helstu ógnir felast í því að eðalmálmar, -steinar og aðrir skartgripir kunni að verða notaðir við að þvætta ólögsmætan ávinning vegna einkenna þeirra, þ.e. að auðvelt sé að flytja þá og geyma og smygla yfir landamæri sökum þess hve smáir þeir eru að umfangi. Verðmæti eðalmálma og -steina er almennt hátt og þeir halda verðgildi sínu til lengri tíma, sem gerir það að verkum að auðvelt er að stunda viðskipti með þá hvenær og hvar sem er í heiminum. Loks má nefna að líkt og á við um flesta aðra lausafjármuni eru upplýsingar um eignarhald og viðskipti almennt ekki færðar í opinberar skrár.

Eðalmálmar og -steinar eru innfluttir og því tollafgreiddir og innflutningurinn skráður inn í landið. Samkvæmt upplýsingum frá töllyfirvöldum er haldlagning á eðalmálum og -steinum sjaldgæf og andvirði haldlagðra muna lágt.

Oft má sjá ummerki um íburðarmikinn lífstíl brotamanna hér á landi þar sem talsverðum fjármunum virðist hafa verið varið til kaupa á dýrum lausafjármunum, s.s. skartgripum, langt umfram það sem eðlilegt getur talist skv. framtöldum tekjum og lögmætu aflahæfi. Hins vegar hafa afar fáar tilkynningar borist frá skartgripa- eða gullsölum og peningaþvættismál sem tengjast þessum vöruflokki með beinum hætti hafa almennt lítið komið við sögu lögreglu.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Á Íslandi er ekki hendi takmörkun á notkun reiðufjár né takmörkun á kaupum á eðalmálum, -steinum eða öðrum skartgripum. Kann sú hætta því að vera til staðar að seljendur og kaupendur verði meðvitað eða ómeðvitað þátttakendur í peningaþvætti gangi slíkur varningur kaupum og sölum fyrir reiðufé.

Gildissvið ppl. tekur aðeins til skartgripa- og gullsala í þeim tilvikum þar sem viðskipti fara fram í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri, að fjárhæð 10.000 evrur eða meira. Eftirlit peningaþvættiseftirlits

ríkisráðgjafi með aðilum á markaði er því flókið og takmarkað þar sem aðilar kunna að falla undir gildissvið laganna í stökum viðskiptum en að jafnaði ekki. Auk þess eru söluaðilar almennt með smáar rekstrareiningar og kunna því að eiga erfitt með að uppfylla skyldur sínar samkvæmt ppl. og búa jafnvel ekki yfir nægilegri þekkingu á því sviði. Kann framangreint að leiða til þess að áreiðanleikakannanir séu ekki framkvæmdar samkvæmt áðurnefndum lögum eða þær framkvæmdar með ófullnægjandi hætti. Verður rekjanleiki kaupa á eðalmálmum og -steinum og öðrum skartgripum, yfir fjárhæðarmörkum, því erfiðari en ella. Áhættuvitund innan greinarinnar er talin lág.

Þrátt fyrir veikleika er starfsemi skartgripa- og gullsala fremur einsleit, rekstrarumfang oftast lítið og markaðurinn smár í alþjóðlegum samanburði. Til mildandi þátta má enn fremur nefna að fræðsluefni hefur verið gefið út um vápætti í starfsemi þar sem mikið er um notkun reiðufjár og um áhættumat, áreiðanleikakönnun og aðgerðir gegn peningapvætti. Þessu til viðbótar hafa verið haldnir fræðslufundir um skyldur tilkynningarskyldra aðila þar sem skartgripasölum hefur verið boðin þátttaka.

Þeir veikleikar í vörnum landsins og tolleftirliti, er lúta að smygli á reiðufé til og frá Íslandi, eiga einnig flestir við um smygl á eðalmálmum og -steinum og vísast til umfjöllunar í kaflanum reiðufé, flutningur til og frá Íslandi, hvað það varðar. Loks ber að nefna að skráning á haldlagningu skartgripa í kerfum lögreglunnar er ábótavant og því erfitt að vinna tölfræðiupplýsingar um haldlagningar á eðalmálmum og -steinum.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIÐLUNGS

Í ljósi framangreinds telst áhætta af peningapvætti á markaði með eðalmálma, -steina og aðra skartgripum vera miðlungs.

4.4.8. LISTMUNASALAR OG -MIÐLARAR, MARKAÐUR MEÐ LISTMUNI

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Hér á landi fer fram sala og uppboð á listmunum með aðkomu þriðja aðila í gegnum listmunagallerí og uppboðshús. Listmunasali og listmunamiðlari eru ekki lögvarin starfsheiti og öllum frjálst að hafa milligöngu um sölu á listmunum. Þá eru engin starfandi hagsmunasamtök listmunasala eða listmunamiðlara.

Listmunasalar og -miðlarar, þar á meðal listmunagallerí og uppboðshús, eru tilkynningarskyldir aðilar þegar um er að ræða viðskipti að fjárhæð 10.000 evrum eða meira, hvort sem það er í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri. Ríkisskattstjóri fer með eftirlit með því að listmunasalar og -miðlarar fylgi ákvæðum laganna.

Þar sem algengt er að viðskipti eða framsal listmuna fari fram án aðkomu þriðja aðila og að listmunir séu jafnvel keyptir beint af listamanninum sjálfum er heildarumfang viðskipta með listmuni á Íslandi ekki þekkt. Með tilliti til vergrar landsframleiðslu er markaður á Íslandi með listmuni sem fer fram í gegnum þriðja aðila óverulegur að stærð.

ÓGNIR

Viðskipti með listmuni fara bæði fram einstaklinga á milli og með milligöngu þriðja aðila og kann sú hætta því að vera fyrir hendi að kaupendur, seljendur og/eða milliliðir verði meðvitað eða ómeðvitað þátttakendur í peningaþvætti. Aukin peningaþvættisáhætta tengd viðskiptum með listmuni á sérstaklega við þegar greitt er fyrir listmuni með reiðufé eða kaupandi og/eða seljandi er félag.

Almennt eru listmunir aðeins til í einu eintaki og verðmæti þeirra getur verið mikið. Þá halda þeir almennt verðgildi sínu til lengri tíma og langur tími getur liðið á milli þess sem einstaka verk ganga kaupum og sölum. Loks má nefna að líkt og á við um flesta aðra lausafjármuni eru upplýsingar um eignarhald og viðskipti almennt ekki færðar í opinberar skrár.

Helstu ógnir felast í því að brotamenn kaupi list fyrir illa fengið fé eða noti viðskipti með listmuni til þess að flytja fjármagn, jafnvel yfir landamæri. Huglægt verðmat listmuna getur gert það að verkum að erfitt er að leggja mat á hvort tiltekið verð fyrir listaverk samsvari raunverulegu verðmæti þess sem

auðveldar brotamönnum að koma fjármunum á milli aðila, t.d. með undir- eða yfirverðlagningu. Þessi eðlislæga áhætta listmuna á sérstaklega við þegar verið er að selja verk í fyrsta skipti og þau jafnvel keypt beint af listamanninum. Sama verkið er hægt að framselja mörgum sinnum í þessum tilgangi en yfirtaka listmuna til skuldajöfnunar eða notkun listmuna sem greiðslumiðils í kaupum utan hins hefðbundna markaðar eru einnig þekktar peningaþvættisaðferðir.

Oft má sjá ummerki um íburðarmikinn lífstíl brotamanna hér á landi þar sem talsverðum fjármunum virðist hafa verið varið til kaupa á dýrum lausafjármunum, s.s. listmunum, langt umfram það sem eðlilegt getur talist skv. framtöldum tekjum og lögmætu aflahæfi. Hins vegar hafa mál þar sem viðskipti með listmuni hafa verið nýtt til peningaþvættis með beinum hætti lítið komið við sögu hjá lögreglunni og haldlagningar töllyfirvalda á listmunum eru fátíðar. Þá hefur Sfl. aldrei borist tilkynning frá listmunasölum, listmunagalleríum eða uppboðshúsum vegna grunsamlegra viðskipta með listmuni.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Á Íslandi er ekki fyrir hendi takmörkun á notkun reiðufjár né takmörkun á kaupum á listmunum. Gildissvið pþl. nær aðeins til listmunasala og -miðlara í þeim tilvikum þar sem viðskipti fara fram í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri, að fjárhæð 10.000 evrum eða meira. Eftirlit ríkisskattstjóra með aðilum á markaði er því flókið og takmarkað þar sem aðilar kunna að falla undir gildissvið laganna í stökum viðskiptum en að jafnaði ekki. Auk þess eru listmunasalar almennt með smáar rekstrareiningar og kunna því að eiga erfitt með að uppfylla skyldur sínar samkvæmt pþl. og/eða búa jafnvel ekki yfir nægilegri þekkingu á því sviði. Kann framangreint að leiða til þess að áreiðanleikakannanir eru ekki framkvæmdar samkvæmt áðurnefndum lögum eða þær framkvæmdar með ófullnægjandi hætti. Verður rekjanleiki kaupa á listmunum yfir fjárhæðarmörkum því erfiðari en ella. Áhættuvitund innan greinarinnar er talin lág.

Þrátt fyrir veikleika er starfsemi listmunasala og -miðlara fremur einsleit og rekstrarumfang oftast lítið. Til mildandi þátta má enn fremur nefna að fræðsluefni hefur verið gefið út um vápætti í starfsemi þar sem mikið er um notkun reiðufjár og um áhættumat, áreiðanleikakönnun og aðgerðir gegn peningaþvætti. Loks hafa verið haldnir fræðslufundir um skyldur tilkynningarskyldra aðila þar sem listmunasölum hefur verið boðin þátttaka.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIÐLUNGS

Í ljósi framangreinds telst áhætta af peningaþvætti á markaði með listmuni vera miðlungs.

4.5. FJÁRHÆTTUSPIL

Samkvæmt 183. gr. hgl. varðar það sektum eða allt að eins árs fangelsi að gera sér fjárhættuspil eða veðmál að atvinnu eða koma öðrum til þátttöku í þeim. Þrátt fyrir það eru í gildi nokkur mismunandi lög sem veita ákveðnum félögum heimild til þess að reka ýmsa starfsemi hér á landi sem ber einkenni fjárhættuspila og/eða veðmála. Er þar helst að nefna lottó, happdrætti, getraunir og spilakassa. Eitt megin-einkenni framangreindrar starfsemi er að allur ágóði skuli renna til góðgerðarmála. Meðfylgjandi tafla sýnir fjölda rekstraraðila eftir tegund fjárhættuspila sem höfðu starfsleyfi árið 2022 sem og veltu þessara aðila það ár.

Í þeim köflum sem á eftir fara verður fjallað um þessa starfsemi með tilliti til metinnar áhættu á að hún verði misnotuð í því skyni að þvætta ólög-mætan ávinning. Tekur umfjöllunin mið af framangreindri flokkun. Til viðbótar verður sérstaklega fjallað um fjárhættuspil á netinu í gegnum vefsíður og smáforrit erlendra rekstraraðila sem lúta því eftirliti annarra ríkja. Við greiningu starfseminnar var einkum stuðst við upplýsingar frá rekstraraðilum, eftirlitsaðilum, lögreglu, Sfl. og öðrum stjórnvöldum, svo og viðhlitandi löggjöf.

FJÖLDI REKSTRARAÐILA EFTIR TEGUND FJÁRHÆTTUSPILA SEM HÖFÐU STARFSLEYFI Á ÍSLANDI 2022 OG VELTAN ÞAÐ ÁR Í MILLJÖRÐUM KRÓNA

Tafla 12

Fjárhættuspil	Fjöldi rekstraraðila	Velta [ma.kr.]
Lottó	1	6,6
Happdrætti sem starfar samkvæmt sérlögum	3	4,1
Happdrætti sem starfar samkvæmt happdrættislögum	33 (útgefin leyfi)	0,4-0,5
Getraunir/Veðmál	1	2,0
Spilakassar – söfnunarkassar og happdrættisvélur	2	12,1

Hér að neðan eru taldar upp helstu ógnir og veikleikar og mildandi þættir sem eiga almennt við um fjárhættuspil á Íslandi. Nánar verður fjallað um áhættu tengda hverri tegund fjárhættuspila í undirköflum sem fylgja í kjölfarið:

- Einstaklingar eða lögaðilar sem hafa hlotið starfsleyfi á grundvelli laga um happdrætti eða til reksturs fjársafnara og happdrætta á grundvelli sérлага eru tilkynningarskyldir aðilar samkvæmt pþl. Ber því rekstraraðila að fylgja ákvæðum laganna, m.a. um eigið áhættumat, tilkynningarskyldu, áreiðanleikakönnun, varðveislu gagna, skipulag og kerfi. Hins vegar telst það til veikleika að söluaðilar ýmissa fjárhættuspila og spilastaðir spilakassa eru ekki tilkynningarskyldir aðilar samkvæmt lögunum.
- Flestar tilkynningar sem berast Sfl. vegna gruns um peningabætti tengt fjárhættuspilum á Íslandi eru vegna spilakassa. Almennt er talið að áhættuvitund rekstraraðila í tengslum við peningabætti hafi aukist á undanförunum árum með auknu eftirliti, aukinni fræðslu og útgáfu fræðsluefnis.
- Ýmsar þekktar aðferðir eru til þess að þvætta fjármuni með fjárhættuspilum. Í flestum tilvikum kaupa brotamenn þá handhafa-vinningsmiða eða spila/veðja með takmarkaða áhættu fyrir illa fengið fé, jafnvel reiðufé, með það að markmiði að nota vinninga til að skýra fjármuni í þeirra vörslu. Vísbendingar eru um að fjárhættuspil hafi verið notuð til peningabættis á Íslandi og eru spilakassar og fjárhættuspil á netinu talin búa yfir mestri eðlislægri áhættu.
- Veðmál og önnur fjárhættuspil á netinu hafa verið að færast í aukana á undanförunum árum og í nýjasta áhættumati ESB er áhætta af veðmálum á netinu metin mikil.¹¹¹ Þekktar leiðir eru t.a.m. notkun spila eins og póker til að koma fjármunum á milli aðila, jafnvel yfir landmæri, t.d. með því að tapa viljandi án þess að vekja á sér grunsemdir. Ýmislegt bendir til þess að velta Íslendinga í gegnum síður sem bjóða upp á fjárhættuspil á netinu sé umtalsverð.

¹¹¹ *Supra-National Risk Assessment Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. SWD(2022)/554. ESB, Brussel 2022, bls. 236.*

4.5.1. LOTTÓ

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Prenns konar lottó var starfrækt á Íslandi haustið 2023: Lottó, Víkingalottó og Eurojackpot. Í leikjunum velur þátttakandi fimm tölur (Lottó), sex tölur (Víkingalottó) eða sjö tölur (Eurojackpot). Einnig geta þátttakendur keypt svokallaða kerfismiða þar sem unnt er að auka vinningslíkur töluvert með því að kaupa viðbótartölur. Dregið er vikulega í öllum lottóleikjum og eru tölurnar tilviljanakenndar.

Rekstraraðili allra tegunda lottóleikja er Íslensk getspá sem starfar samkvæmt lögum um talnagetraunir nr. 26/1986. Íslensk getspá er í eigu Íþróttá- og ólympíusambands Íslands (46,67%), Öryrkjabandalags Íslands (40%) og UMÍ (13,33%). Ágóða af starfsemi Íslenskrar getspár skal varið til eflingar íþróttá á vegum áhugamanna um íþróttir í landinu hjá félögum innan Íþróttá- og ólympíusambands Íslands og UMÍ. Jafnframt er ágóðanum ætlað að greiða stofnkostnað við íbúðarhúsnæði fyrir öryrkja á vegum Öryrkjabandalags Íslands eða til að standa undir annarri starfsemi bandalagsins í þágu öryrkja, sbr. 5. gr. laganna.

Miðar eru seldir á sölustöðum um allt land, s.s. í söluturnum, verslunum, bensinstöðvum og á öðrum sambærilegum stöðum, svo og á netinu í gegnum heimasíðu rekstraraðila. Unnt er að kaupa handhafamiða á sölustöðum hvort sem er með reiðufé eða greiðslukorti. Vinningar upp að 25.000 kr. eru greiddir út á sölustöðum gegn framvísun vinningsmiða en hærri vinninga verður að leysa út hjá rekstraraðila. Ef miðar eru keyptir á netinu þarf að stofna spilareikning á gildri kennitölu og tengja greiðslukort við spilareikninginn sem tilheyrir innskráðri kennitölu. Vinningar eru eingöngu greiddir út til þess aðila sem á viðkomandi kennitölu og úttekt á spilareikningum getur eingöngu farið fram með millifærslu fjármuna inn á bankareikning eða greiðslukort í eigu þeirrar kennitölu sem er skráð fyrir spilareikningnum.

Tölfræðilegar líkur á fyrsta vinningi eru lágar, sbr. 13. gr. reglugerðar fyrir talnagetraunir Íslenskrar getspár nr. 1170/2012 með síðari breytingum og aðrir vinningar eru almennt lágir. Heildarvelta lottóleikja árið 2021 nam um 6,1 ma.kr. og nam andvirði vinninga um 3,4 ma.kr. Árið 2022 nam heildarveltan um 6,6 ma.kr. og andvirði vinninga rúmlega 2,4 ma.kr.

ÓGNIR

Þó svo að aðgengi sé gott, hægt sé að kaupa miða með reiðufé og ekki þurfi neina sérstaka þekkingu til að taka þátt í lottó þá er vinningshlutfall svo lágt og tilviljanakennt að nánast ómögulegt er að þvætta fé með þátttöku. Auk þess eru kaup á vinningsmiða nánast útilokuð þar sem fjárhæðir vinninga eru almennt lágar, vinningar hærri en 25.000 kr. eru eingöngu greiddir hjá rekstraraðila og miðar eru handhafamiðar og því ekki hægt að nálgast upplýsingar um vinningshafa fyrr en viðkomandi hefur gefið sig fram. Því virðast takmarkaðar ógnir felast í starfsemi þessari.

Engar tilkynningar hafa borist Sfl. vegna gruns um peningabætti í gegnum lottó og ekki hafa fundist vinningsmiðar í lottó við rannsóknir mála hjá lögreglu eða verið grunur um misnotkun á lottó í tengslum við peningabætti.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Takmarkaðir veikleikar eru til staðar enda einungis einn aðili sem hefur heimild til þess að reka lottó á Íslandi og regluverk gildir um starfsemina. Lottó falla undir pþl. og ber rekstraraðila að fylgja ákvæðum laganna, um tilkynningarskyldu, áreiðanleikakönnun, varðveislu gagna, skipulag og kerfi. Telja verður að gildandi réttur um rekstraraðila dragi verulega úr líkum á því að brotamenn eða skipulagðir brotahópar nái yfirráðum eða eignarhaldi á sölustöðum. Ítarlegar árlegar innri úttektir á starfseminni draga jafnframt verulega úr hættu á misnotkun. Allir vinningar umfram lága fjárhæð eru greiddir út hjá rekstraraðila og eru gögn um vinningshafa varðveitt. Loks hafa stjórnvöld staðið fyrir útgáfu fræðsluefnis um fjárhættuspil auk almenns fræðsluefnis sem snýr að peningabætti og fræðslufundir með rekstraraðila hafa farið fram.

ÁHÆTTUFLOKKUN

LÍTIL

Áhætta af peningabætti tengd lottó er lítil.

4.5.2. HAPDRÆTTI

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Happdrætti er ein tegund fjárhættuspila þar sem vinningshafi er valinn með slembiútdrætti. Happdrætti það sem fjallað er um hér er svokallað miðahappdrætti, þ.e. þátttakandi kaupir númeraðan happdrættismiða og komi hans númer upp í útdrætti hlýtur viðkomandi vinning. Starfsemi happdrætta er lögákveðin. Annars vegar gilda almenn lög um happdrætti nr. 38/2005. Hins vegar gilda sérlög um happdrætti, þ.e.a.s. lög um Happdrætti Háskóla Íslands nr. 13/1973, lög um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna nr. 16/1973 og lög um happdrætti fyrir Samband íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga nr. 18/1959. Skipta má miðahappdrætti í tvo flokka sem tekur mið af framangreindri löggjöf.

MIÐAHAPDRÆTTI SEM STARFAR SAMKVÆMT SÉRLÖGUM

Undir þennan flokk falla þrjú happdrætti; Happdrætti Háskóla Íslands (HHÍ), Happdrætti dvalarheimilis aldraðra sjómanna (DAS) og Happdrætti Sambands íslenskra berkla-sjúklinga (SÍBS). Vinningar í þessum happdrættum eru peningavinningar. Líkt og með önnur fjárhættuspil sem heimiluð eru á Íslandi rennur hagnaður af rekstri happdrættanna til góðgerðarmála. Skipulag rekstraraðila þessara happdrætta er lögákveðið og er ítarlegt eftirlit með útdrætti og fjárreiðum þeirra. Loks eru happdrættin bókhaldsskyld.

Heildarvelta árið 2022 hjá happdrættunum þremur var um 4,1 ma.kr. og voru tæplega 2,5 ma.kr. greiddar í vinninga. Happdrættismiðar sem falla í þennan flokk eru eingöngu seldir til nafngreindra aðila, þ.e. gefa þarf upp nafn og kennitölu við kaup á miða og eru miðar almennt áskriftarmiðar. Hægt er að kaupa miða á netinu og fer sala fram í gegnum vefsíðu rekstraraðila. Stofna þarf aðgang á gildri kennitölu og tengja við bankareikning eða greiðslukort sem tilheyrir viðkomandi kennitölu. Vinningar eru eingöngu greiddir út til skráðs miðaeiganda með millifærslu fjármuna inn á bankareikning eða greiðslukort í eigu þeirrar kennitölu sem skráð er fyrir miðanum.

MIÐAHAPDRÆTTI SEM STARFAR SAMKVÆMT HAPDRÆTTISLÖGUM

Slík happdrætti þurfa að sækja um leyfi til sýslumannsins á Suðurlandi og má leyfið eingöngu veita félagi, samtökum eða stofnun sem hefur staðfestu á EES-svæðinu og aðeins

í þeim tilgangi að afla fjár til almannaheilla hér á landi, s.s. til þjóðfélags-, líknar-, menningar-, íþróttar- eða góðgerðarmála, svo og til alþjóðlegs mannúðarstarfs. Árið 2021 voru gefin út 35 leyfi og árið 2022 33 leyfi og er þessum happdrættum skylt að skila skýrslum eða reikningum um rekstur sinn til sýslumanns.

Vinningar í þessum happdrættum eru eingöngu vörur eða þjónusta, s.s. bifreiðar, ferðavinningar, heimilistæki eða aðrar ódýrari vörur. Samkvæmt upplýsingum frá sýslumanni hefur heildarvelta þessara happdrætta undanfarin ár verið á bilinu 350 til 450 m.kr. á ári og verðmæti vinninga sem greiddir hafa verið út á bilinu 100 til 150 m.kr. Sala í þessum flokki fer almennt fram með tvenns konar hætti. Annar vegar í gegnum sjálfboðaliða sem ganga í hús eða eru á fjölförnum stöðum, s.s. verslunarmiðstöðvum, og hins vegar með beinni markaðssetningu þar sem miðar eru sendir óumbeðið heim til fólks og stofnuð er valgreiðslukrafa í heimabanka.

ÓGNIR

Takmarkaðar ógnir virðast felast í starfsemi þessari. Happdrætti sem starfa samkvæmt sérlögum virðast ekki vera ákjósanleg leið til að þvætta fé m.a. vegna þeirra varna sem eru til staðar, s.s. að vinningur byggist á heppni, allir miðar eru skráðir á nafn, lágar vinningsupphæðir, ítarlegar varnir gegn svindli við útdrátt og ítarlegar reglur um skipulag og fjárreiður rekstraraðila.

Hvað happdrætti sem starfa samkvæmt happdrættislögum varðar þá byggja vinningar líka á heppni og vinningar eru eingöngu vörur þar sem hæstu vinningar geta verið ökutæki en almennt er verðmæti annarra vinninga mun lægra. Miðar eru handhafamiðar og vinningshafi því óþekktur þar til hann gefur sig fram.

Engar vísbendingar eru um að happdrætti það sem fjallað er um hér hafi verið notað til að þvætta fé og engin mál sem tengjast peningaþvætti hafa komið til skoðunar hjá Sfl. eða lögreglu.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Takmarkaðir veikleikar eru til staðar í þessari starfsemi enda regluverk til staðar og skipulag mikið. Happdrætti falla undir ppl. og ber rekstraraðila því að fylgja ákvæðum laganna, m.a. um tilkynningarskyldu, áreiðanleikakönnun, varðveislu gagna, skipulag og kerfi. Sýslumaðurinn á Suðurlandi sér um leyfisveitingar vegna happdrætta sem starfa samkvæmt happdrættislögum og gegnir eftirliti. Þá hafa stjórnvöld staðið fyrir útgáfu fræðsluefnis um peningaþvættisáhættu tengda fjárhættuspilum en þekking tilkynningarskyldra aðila, sem starfa samkvæmt happdrættislögum, á aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka telst þó enn veikleiki.

ÁHÆTTUFLOKKUN

LÍTIL

Með hliðsjón af framangreindu telst áhætta hvað varðar happdrætti lítill.

4.5.3. GETRAUNIR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Í grunninn eru tvenns konar getraunir í boði á Íslandi, annars vegar Lengjan og hins vegar 1x2. Báðir leikirnir tengjast getraunum/veðmálum þar sem gískað er á úrslit eða framgang íþróttaleikja, t.d. sigur, fjölda marka eða markaskorara o.s.frv., ýmist fyrir eða á meðan á leik stendur. Rekstraraðili beggja er Íslenskar getraunir, sem starfar á grundvelli laga um getraunir nr. 59/1972. Markmiðið með starfsemi félagsins er að afla fjár til stuðnings íþróttaiðkunar á vegum áhugamanna um íþróttir í landinu í félögum innan Ungmennafélags Íslands (UMFÍ) eða Íþróttasambands Íslands og rennur allur ágóði til uppbyggingar þessarar starfsemi.

Unnt er að taka þátt og kaupa miða hvort sem er á netinu, á vefsíðu rekstraraðila, eða hjá viðurkenndum söluaðilum sem voru rúmlega 200 talsins haustið 2023. Til að kaupa miða á netinu þarf að stofna aðgang, með gildri kennitölu, og tengja hann við greiðslukort. Kaup á netinu geta því eingöngu farið fram með viðurkenndu greiðslukorti. Kaup á miðum hjá söluaðila geta farið fram hvort sem er með greiðslukorti eða reiðufé. Vinningar umfram 25.000 kr. og eingöngu greiddir út af rekstraraðila og þarf vinningshafi að veita upplýsingar um nafn, kennitölu, heimilisfang og bankareikning. Vinningar eru skráðir og eingöngu greiddir inn á bankareikning vinningshafa. Rekstraraðili getur þ.a.l. fylgst með því hvort að sami einstaklingur sé ítrekað að leysa út vinninga. Heildarvelta hjá Íslenskum getraunum vegna áðurnefndra leikja var um 2 ma.kr. árin 2021 og 2022 og útgreiddir vinningar námu tæplega 1,5 ma.kr. á hvoru ári.

Loks má nefna að rekstraraðili framkvæmir bakgrunnsathugun sem lýtur að fjárhagsstöðu og sakaskrá nýrra viðurkenndra söluaðila áður en heimild til endursölu er veitt. Þá er gerður nýr samningur þegar eigendaskipti verða.

ÓGNIR

Helstu ógnir hvað varðar getraunastarfsemi eru fjöldi söluaðila og hátt vinningshlutfall. Nánar tiltekið er aðgengi að getraunum verulegt, tiltölulega auðvelt er að tileinka sér reglur þeirra og brotamenn þurfa af þeim sökum ekki að búa yfir mikilli sérþekkingu. Þá er unnt að nota reiðufé við viðskiptin en aftur á móti fara þau að verulegu leyti fram í gegnum netið og eru þá rekjanleg.

Einnig er hugsanlegt að brotamenn fari beint eða óbeint með eignarhald í söluaðila en ítök þeirra kunna að veita þeim aðgang að vinningsmiðum sem reynt er að leysa út á sölustað. Aftur á móti eru fjárhæðir sem hægt er að leysa út hjá söluaðila lágar og ógnin því verulega takmörkuð.

Mjög fáar tilkynningar vegna gruns um peningabætti tengt getraunum hafa borist Sfl., fá mál tengd getraunum innlendra rekstraraðila hafa komið til skoðunar hjá lögreglu og ekki hafa komið upp staðfest tilvik um hagræðingu úrslita. Þó hafa komið upp tilvik þar sem knattspyrnumenn hafa verið settir í bann hjá aganefnd k sí fyrir brot á veðmálareglum eftir að hafa veðjað á leiki hjá eigin liði.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Takmarkaðir veikleikar eru til staðar enda starfsemin einsleit og eingöngu heimil Íslenskum getraunum, sbr. lög nr. 59/1972. Starfsemi rekstraraðila fellur undir ppl. og ber honum að fylgja ákvæðum laganna, m.a. um tilkynningarskyldu, áreiðanleikakönnun, varðveislu gagna, skipulag og kerfi. Hins vegar telst það til veikleika að söluaðilarnir eru ekki tilkynningaskyldir samkvæmt ppl. Þó verður að telja að gildandi réttur um rekstraraðila dragi verulega úr líkum á því að brotamenn eða skipulagðir brotahópar nái yfirráðum eða eignarhaldi á sölustöðum. Ítarlegar árlegar úttektir á starfseminni draga jafnframt verulega úr hættu á misnotkun. Allir vinningar umfram lága fjárhæð eru greiddir út hjá rekstraraðila og eru gögn um vinningshafa varðveitt. Framangreint fyrirkomulag gerir rekstraraðila kleift að viðhafa kerfisbundið eftirlit með útgreiðslu vinninga. Allar aðgerðir í kerfum Íslenskra getrauna eru skráðar og komi óvenjulegar hreyfingar í ljós eru þær auðrekjanlegar. Loks hafa stjórnvöld staðið fyrir útgáfu fræðsluefnis um fjárhættuspil auk almenns fræðsluefnis sem snýr að peningabætti og áhættuvitund hefur því verið augin.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIÐLUNGS

Með hliðsjón af ógnum, veikleikum og mildandi þáttum er áhætta tengd getraunum/veðmálum talin vera miðlungs.

4.5.4. SPILAKASSAR – SÖFNUNARKASSAR OG HAPPDRETTISVÉLAR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Rekstraraðilar spilakassa á Íslandi eru Íslandsspil ehf. og nní og byggir rekstur þeirra á lagaheimild, sbr. lög um söfnunarkassa nr. 73/1994 og lög um happdrætti Háskóla Íslands nr. 13/1973. Rauði krossinn á Íslandi og Slysavarnarfélagið Landsbjörg eru eigendur Íslandsspila. Lögákveðið er með hvað hætti skuli verja hagnaði af þeim tekjum sem leiða af starfrækslu spilakassanna. Öðrum er óheimilt að reka söfnunarkassa eða happdrættisvélur á Íslandi.

Eingöngu er hægt að spila fyrir reiðufé eða fyrir vinningsmiða í spila-kössunum. Unnt er að hlaða upp að hámarki 100.000 kr. í einu í spilakassa en slíkt er mögulegt að endurtaka eins oft og vilji stendur til. Þá er unnt að prenta út vinningsmiða án þess að spilað hafi verið eða fáir leikir hafi verið spilaðir.

nní og Íslandsspil framkvæma áreiðanleikakannanir á rekstraraðilum spilastaða. Gera þau innri kröfur um gott orðspor og kanna atriði því tengdu. Þess eru dæmi að samningum við rekstraraðila spilastaða hafi verið rift vegna orðspors. Þá greiða rekstraraðilar spilastaða ekki vinninga með millifærslum og í tilviki annars rekstraraðilans er hámark á þeirri fjárhæð sem spilastaðir mega greiða út í reiðufé. Áreiðanleikakönnun fer fram á vinningshöfum þegar rekstraraðilar spilakassa greiða vinninga með millifærslum og er spilasaga þeirra rakin í einhverjum tilvikum. Hins vegar er minnihluti vinninga greiddur með millifærslum þó það hlutfall hafi verið að aukast síðustu ár. Loks er gerð krafa um að rekstraraðilar spilastaða framkvæmi áreiðanleikakönnun á vinningshöfum í ákveðnum tilvikum þegar tilgreindum fjárhæðarmörkum er náð.

Spilastaðir happdrættisvéla nní voru 23 haustið 2023, aðallega á höfuðborgarsvæðinu, og eru oftast barir, söluturnar eða sérstakir spilasalir. Happdrættisvélur í notkun voru 486. Spilastaðir söfnunarkassa Íslandsspila ehf. voru 51, aðallega á höfuðborgarsvæðinu, og eru oftast barir, söluturnar eða sérstakir spilasalir. Söfnunarkassar í notkun haustið 2023 vor 329.

Heildarvelta árið 2022 í spilakössum var um 12,1 ma.kr. og útgreiddir vinningar sama ár námu um 8,4 ma.kr.

ÓGNIR

Veruleg hættu er á því að spilakassar geti verið nýttir til peningabættis og eru vísbendingar um slíkt. Umtalsvert aðgengi er að spilakössum og umfang áhættu bæði hvað varðar fjölda spilakassa og veltu er mikið. Meðal annarra ógna má nefna að reiðufé er eini greiðslumátinn og auðkenni spilara er hvergi skráð áður en spilun á sér stað. Mögulegt er að hlaða reiðufé í spilakassa og prenta í kjölfarið út vinningsmiða án þess að spila eða spila fáa leiki. Hins vegar hafa rekstraraðilar að einhverju leyti tækifæri á að koma auga á slíka háttsemi með greiningum á spilahegðun. Einnig er hugsanlegt að brotamenn tengist rekstri spilastaða en ítök þeirra eða aðgengi að spilastöðum kann að gera þeim kleift að kaupa vinningsmiða. Loks þarfnast peningabætti í gegnum spilakassa ekki sérfræðipekkingar, sérstaks undirbúnings eða tilkostnaðar.

Flestar tilkynningar Sfl. er varða fjárhættuspil eru tengdar spilakössum og hefur þeim farið fjölgandi undanfarin ár. Þá eru vísbendingar um að spilakassar hafi verið notaðir við peningabætti og brotamenn hafa skýrt umtalsverðar fjárhæðir í þeirra vörslu sem vinninga úr spilakössum.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Rekstraraðilar spilakassa falla undir pþl. og ber rekstraraðila að fylgja ákvæðum laganna, m.a. um tilkynningarskyldu, áreiðanleikakönnun, varðveislu ganga, skipulag og kerfi. Hins vegar telst það til veikleika að eftirlit, sem komið hefur verið á með þessari starfsemi, taki einvörðungu til þeirra sem starfsleyfi hafa hlotið til reksturs fjársafnana, en ekki til söluaðila, þ.e. þeirra sem hýsa spilakassana. Þó eru vísbendingar um að áhættuvitund hafi verið aukin enda hefur tilkynningum til Sfl. fjölgað á undanförunum árum og varnir rekstraraðila auknar. Þá hefur eftirlit með og í starfseminni einnig verið eftt. Loks hafa stjórnvöld staðið fyrir útgáfu fræðsluefnis um fjárhættuspil auk almenns fræðsluefnis sem snýr að peningabætti.

Í júlí 2023 voru birt áform í samráðsgátt stjórnvalda um breytingar á lögum um söfnunarkassa nr. 17/1994 og lögum um Happraætti Háskóla Íslands nr. 13/1973.¹¹² Markmiðið með lagabreytingunum er að bregðast við umfjöllun í síðustu uppfærslu áhættumatsins og draga þannig úr áhættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka í þeirri starfsemi sem lögin taka til. Má m.a. gera ráð fyrir að gerð verði ríkari lagakrafa um auðkenni spilara, t.d. með innleiðingu spilakorta. Fyrirhugaðar lagabreytingar horfa til mildunar áhættu í tengslum við starfsemina eftir því sem þær komast til framkvæmdar.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Samkvæmt framangreindu er áhætta af peningabætti í tengslum við starfsemi söfnunarkassa og happraættisvéla nú metin veruleg.

¹¹² Samráðsgátt | Samráðsgátt – Áform um breytingar á lögum um söfnunarkassa og lögum um Happraætti Háskóla Íslands (aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka). (island.is)

4.5.5. FJÁRHÆTTUSPIL Á NETINU – ERLENDIR REKSTRARAÐILAR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Íslendingar hafa gott aðgengi að erlendum vefsíðum og smáforritum sem bjóða upp á fjárhættuspil og geta stofnað spilareikninga og nálgast allar tegundir fjárhættuspila á netinu. Hér er bæði átt við fjárhættuspil sambærileg þeim sem eru aðgengileg í gegnum íslenskar síður eins og getraunir, lottó, happdrætti og spilakassa, þar sem veðjað er gegn þjónustuveitandanum, en einnig leiki eins og póker þar sem þátttakendur spila hver við annan og þjónustuveitandinn tekur ákveðna þóknun.

Fjárhættuspil eru óheimil á Íslandi nema á grundvelli sérлага og þau fyrirtæki sem bjóða upp á fjárhættuspil á erlendum vefsíðum hafa ekki leyfi til þess að starfa á Ísland. Ekkert innlent eftirlit er með fjárhættuspilum á erlendum veðmálasíðum enda eru þær vistaðar í öðrum ríkjum og starfrækar þaðan.

Nákvæmar upplýsingar um umfang þátttöku aðila búsettra hér á landi í fjárhættuspilum á erlendum vefsíðum liggja ekki fyrir og erfitt er að áætla það. Í desember 2022 var þó gefin út skýrsla af formanni starfshóps, sem settur var á fót af þáverandi dómsmálaráðherra í mars 2021 og ætlað var að kanna mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála.¹¹³ Í skýrslunni kemur fram að gróflega megi áætla, byggt á upplýsingum sem starfshópnum bærust frá fjármálafyrirtækjum og eftirlitsaðilum, að aðilar búsettir hér á landi eyði á bilinu 10,5 til 12 ma.kr. í fjárhættuspil á erlendum veðmálasíðum á ári.

ÓGNIR

Aðgengi neytenda á Íslandi að erlendum fjárhættuspilum á netinu er ekki háð neinum takmörkunum og framboðið umtalsvert. Margir þjónustuveitendur taka við og framkvæma greiðslur í formi rafeyris, sýndareigna og með öðrum greiðsluaðferðum sem erfiðara er að rekja en þegar spilareikningurinn er tengdur við hefðbundinn bankareikning eða greiðslukort. Ýmsar þekktar aðferðir eru til þess að þvætta fjármuni í gegnum fjárhættuspil á netinu, spila fyrir illa fengið fé og dylja slóð þess. Þessar aðferðir krefjast margar hverjar takmarkaðrar skipulagningar, sérfræðipekkingar eða tilkostnaðar. Á meðal algengra leiða má nefna:

¹¹³ Réttarbætur á sviði happdrættismála – skýrsla og tillögur. Formaður starfshóps sem ætlað var að kanna mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála, Reykjavík 2022, bls. 22.

- Að leggja fjármuni inn á spilareikning og taka hann fljótt út aftur eða að spila/veðja með takmarkaðri tapsáhættuna, t.d. með því að nota mismunandi spilaaðganga eða þjónustuveitendur og veðja á „allar hugsanlegar niðurstöður“. Með þessu er m.a. markmiðið að nota vinninga til að skýra fjármuni í vörslu brotamanna.
- Að nokkrir samverkamenn noti viðmót þjónustuveitandans sem eins konar greiðsluþjónustu til að færa fjármuni með skjótum hætti á milli aðila og jafnvel yfir landamæri. Sem dæmi geta samverkamenn spilað „gegn hverjum öðrum“ og tapað viljandi án þess að vekja grunsemdir þjónustuveitenda.
- Þá ganga spilareikningar kaupum og sölum og brotamenn nota leppi eða fölsuð skilríki til þess að leyna uppruna og dylja slóð fjármuna úr brotastarfsemi.

Umtalsvert magn af viðskiptum og færslum fara í gegnum erlendar veðmálasíður. Þeir sem stunda fjárhættuspil geta verið með marga reikninga og hjá mismunandi þjónustuveitendum og þar sem þjónustuveitendur vinna ekki saman getur verið erfitt fyrir þá að átta sig á því hvort um óvenju mikla eða grunsamlega spilahegðun sé að ræða.

Í áhættumati ESB frá 2022 um mat á áhættu af peningabætti og fjármögnun hryðjuverka er peningabættisáhætta af fjárhættuspilum á netinu metin mikil sem er aukin áhætta miðað við fyrra áhættumat ESB.¹¹⁴ Svipað er uppi á teningnum í löndunum í kringum okkur, svo sem í Danmörku þar sem fjárhættuspil eru lögleg.¹¹⁵

Lögreglan hefur vísbendingar um að íslenskir brotamenn nýti fjárhættuspil á erlendum vefsíðum til peningabættis. Þá hefur Sfl. fengið tilkynningar frá erlendum systurstofnunum vegna gruns um að erlendar vefsíður, sem bjóða upp á fjárhættuspil, hafi verið misnotaðar til peningabættis af aðilum sem skráðir eru sem íslenskir ríkisborgarar.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Sem fyrr segir eru ekki takmarkanir á spilanotkun aðila sem búsettir eru á Íslandi á erlendum vefsíðum og smáforritum sem starfrækja fjárhættuspil. Í mörgum löndum eru gerðar tilraunir til að loka á slíkar síður og/eða hindra greiðslur til þeirra. Í tillögum og samantekt fulltrúa happdrættisfyrirtækja í starfshópi um réttarbætur á sviði happdrættismála voru teknar saman þær ráðstafanir sem önnur lönd hafa ráðist í til að stemma stigu við spilanotkun á vefsíðum sem starfrækja fjárhættuspil.¹¹⁶ Í Noregi er veðmálastarfsemi ríkisrekin og byggir á einkaleyfi en Noregur hindrar aðgang að erlendum veðmálasíðum og bannar greiðslumiðlun til þeirra. Í Svíþjóð er veðmálastarfsemi á netinu heimil en háð leyfi frá ríkinu. Svíþjóð hefur frá árinu 2019 hindrað aðgang að ólöglegum

¹¹⁴ *Supra-National Risk Assessment Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. SWD(2022)/554. ESB, Brussel 2022, bls. 236.*

¹¹⁵ *Den nationale risikovurdering af hvidvask. Hvidvasksekretariatet 2022. Danmarks finansielle efterretningsenhed (FIU), Kaupmannahöfn 2023, bls. 222.*

¹¹⁶ *Tillögur og samantekt fulltrúa happdrættisfyrirtækja í starfshópi um réttarbætur á sviði happdrættismála til dómsmálaráðherra um breytingar á réttarreglum um happdrætti. Reykjavík 2022.*

veðmálasíðum. Í Danmörku byggir starfsemi veðmálafyrirtækja á heimild frá ríkinu. Stjórnvöld þar í landi hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og halda lista yfir fyrirtæki sem stunda ólöglega veðmálastarfsemi á netinu.

Fyrirtækin sem reka þessa starfsemi eru tilkynningaskyldir aðilar í öðrum löndum og ekkert innlent eftirlit er því með starfseminni enda eftirlitsmöguleikar íslenskra stjórnvalda í þessu samhengi takmarkaðir. Þetta þýðir að gæði og umfang eftirlitsins er háð getu erlendra eftirlitsaðila. Þetta kallar á aukið samstarf og miðlun upplýsinga milli Sfl. og systurstofnana í öðrum löndum sem sum hver gera ólíkar kröfur um aðgerðir gegn peningaþvætti í tengslum við þessa starfsemi.

Upplýsingagjöf til Sfl. í tengslum við veðmál aðila búsettra á Íslandi erlendis frá er af skörum skammti. Þegar þetta er skoðað í samhengi við framboð og áætlaða notkun hér á landi má telja líklegt að það stafi frekar af takmörkuðu eftirliti og/eða átthættuvitund en því að þjónustan sé laus við alla áhættu.

Loks má nefna að hverskyns ávinningur sem aðili með skattalegt heimilisfesti hérlandis aflar sér á þessum síðum er skattskyldur á Íslandi. Ætla má að verulega skorti á að vinningar séu taldir fram til skatts og ekkert sértækt eftirlit er með því að slíkir vinningar séu skattlagðir.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIKIL

Að teknu tilliti til umfjöllunar um ógnir og veikleika er áhætta tengd fjárhættuspilum á netinu metin mikil.

4.6. STARFSEMI FÉLAGA

Í þessum kafla verður fjallað um starfsemi félaga og hvort hættu sé fyrir hendi hér á landi að brotamenn eða skipulagðir brotahópar nýti félög í því skyni að þvætta ólögmetan ávinning eða dylja raunverulegt eignarhald á fjármunum sem til eru komnir vegna ólögmetrar starfsemi. Í þessu samhengi verður skoðað hvort ákveðin félagaform séu útsettari fyrir áhættu og líklegri til þess að vera misnotuð en önnur.

Mikill fjöldi félaga og samtaka er á Íslandi og félagaform mismunandi. Engin heildarlöggjöf er til um félög í íslenskum rétti en sérlög hafa verið sett um mismunandi félagaform, s.s. um hlutafélög, einkahlutafélög og sameignarfélög. Fyrirtækjaskrá Skattsins móttekur og heldur utan um skráningu félaga.

Við aðgreiningu á félagaformi má m.a. gera greinarmun á félögum sem hafa fjárhagslegan og ófjárhagslegan tilgang, en í framkvæmd eru gerðar nokkuð strangari kröfur til félaga sem hafa fjárhagslegan tilgang, t.d. um hæfi stjórnarmanna og fjárreiður. Þegar kemur að félögum sem hafa fjárhagslegan tilgang má flokka þau eftir ábyrgð félagsmanna á skuldbindingum félagsins, þ.e. eftir því hvort félagsmenn beri ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins eða takmarkaða. Sú umfjöllun sem á eftir fer tekur mið af þrenns konar skiptingu félaga með fjárhagslegan tilgang. Í fyrsta lagi er fjallað um einkahlutafélög, í öðru lagi hlutafélög, samlagsfélög og sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur og í þriðja lagi önnur félög með fjárhagslegan tilgang. Þá verður fjallað um almenn félög og félagasamtök sem ekki hafa fjárhagslegan tilgang. Að lokum er sérstök umfjöllun um almannaheillafélög.

Meðfylgjandi tafla sýnir fjölda skráðra félaga sem tekin verða til umfjöllunar eftir félagaformi í lok árs 2022 samkvæmt upplýsingum frá fyrirtækjaskrá. Önnur félagaform, s.s. húsfélög, ríkisstofnanir og einyrkjar, eru ekki tekin sérstaklega fyrir.

FJÖLDI SKRÁÐRA FÉLAGA EFTIR FÉLAGAFORMI Í LOK ÁRS 2022

Tafla 13

Félög með fjárhagslegan tilgang	Fjöldi
Einkahlutafélag (ehf)	45.097
Hlutafélag, almennt (hf)	556
Hlutafélög – opinber	18
Samlagshlutafélag	86
Samlagsfélag, almennt (slf)	3.458
Sjálfseignarstofnun sem stundar atvinnurekstur (ses)	149
Sameignarfélag almennt (sf)	1.948
Sameignarfélag opinberir aðilar	2
Önnur sameignarfélög (óskilgreind)	18
Samvinnufélag (svf)	30
Húsnæðissamvinnufélag	8
Önnur félög	Fjöldi
Félagasamtök	11.172
Áhugamannafélag	443
Stjórnmalasamtök	19
Skráð trúfélag/lífsskoðunarfélag	51
Sjálfseignarstofnun með staðfesta skipulagsskrá	684*
Aðrar sjálfseignarstofnanir	11
Almennaheillafélag með starfsemi yfir landamæri	47
Almannaheillafélag	30

* Upplýsingar frá Ríkisendurskoðun.

Við mat á ógnum, veikleikum og mildandi þáttum var m.a. notast við upplýsingar frá fyrirtækjaskrá, ársreikningaskrá, lögreglu, Sfl., SRS, upplýsingar og skýrslur frá öðrum opinberum aðilum og viðhlítandi löggjöf. Hér að neðan eru taldar upp helstu ógnir, veikleikar og mildandi þættir sem eiga almennt við um starfsemi félaga hér á landi. Nánar verður fjallað um áhættu tengda tilteknu félagaformi í undirköflum sem fylgja í kjölfarið.

- Almennt er einfalt og tiltölulega ódýrt að stofna félög á Íslandi og lagakröfur til eigenda, stofnenda og fyrirsvarsmanna eru oft ekki miklar. Þá er mögulegt að stofna og eiga „skúffufélög“ þar sem ekki er gerð krafa um starfsemi. Af þeim sökum er unnt að stofna fjölda félaga og koma á fót neti félaga sem síðan má nota gagngert í því skyni að þvætta fjármuni. Gildir þetta öðru fremur um einkahlutafélög en önnur félög.
- Félög geta verið skráningarskyld, skattskyld, bókhaldsskyld og skyldug til að semja og skila ársreikningi. Þetta á hins vegar ekki við um öll félög og fer það eftir félagaformi og/eða starfsemi. Fyrir vikið skortir heildaryfirsýn yfir félög, sem og eftirlit og lagaumgjörð um starfsemi þeirra. Þá skortir samræmt verklag og skilvirkt eftirlit til þess að koma auga á peningaþvætti og mögulega misnotkun félaga, t.d. með greiningu á rekstrartölum og hæfi fyrirsvarsmanna. Einnig skortir skilvirkari úrræði til þess að slíta félögum sem eru ekki í rekstri eða sinna ekki skyldum sínum, og skilvirkari viðurlagaúrræði hafi fyrirsvarsmenn gerst brotlegir við lög.
- Fyrir vikið er fjöldi félaga á Íslandi mjög mikill og fjölmargar leiðir, þar sem félög eru nýtt til frumbrota eða peningaþvættis, hafa viðgengist í skjóli, að því er virðist, ákveðinnar menningar og skorts á eftirliti, lagaúrræðum og viðurlögum. Má í því samhengi nefna kennitöluflakk, notkun leppa, svarta atvinnustarfsemi, sjálftöku úr sjóðum félags, sýndarviðskipti, skipulögð skattsvik, rangfærslu bókhalds og vanskil á ársreikningum eða öðrum skilaskyldum skýrslum.
- Þó eru merki um að áhættuvitund stjórnvalda sé almennt að aukast sem sést best á fjölda nýrra laga og lagabreytinga á undanförunum árum sem snúa að félögum og aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Má þar nefna ákvæði um atvinnurekstrarbann sem er ætlað að sporna við kennitöluflakki og ný lög um félagaform, t.d. almannahellafélög, sem þekkt er að nýtt séu til fjármögnunar hryðjuverka í öðrum ríkjum. Viðamesta breytingin er þó eflaust lög um skráningu raunverulegra eigenda félaga sem nánar verður fjallað um áður en áhætta af tilteknum félagaformum verður metin. Hafa ber þó í huga að þessi lög eða lagabreytingar eru mörg hver ný af nálinni og því ekki komin nægileg reynsla á beitingu þeirra og varnaðaráhrifum.

4.6.1.1. RAUNVERULEGUR EIGANDI

Hinn 6. júlí 2019 tóku lög um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019 gildi. Um fyrstu löggjöf um efnið hérlandis var að ræða og mikla réttarbót en fram að þeim tíma var mismunandi hvernig skráningu eigenda var háttað hjá lögpersónum. Markmið laganna er að tryggja að ávallt séu til staðar réttar og áreiðanlegar upplýsingar um raunverulega eigendur lögaðila sem falla undir gildissvið laganna svo að unnt sé að greina og koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna.

Raunverulegur eigandi er skilgreindur í ppl. sem einstaklingur, einn eða fleiri, sem í raun á starfsemi eða stýrir þeim viðskiptamanni, lögaðila eða einstaklingi, í hvers nafni viðskipti eða starfsemi eru stunduð eða framkvæmd. Í lögum um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019 er stuðst við framangreinda skilgreiningu. Í þessu samhengi er gerður greinarmunur á lagalegum eiganda og raunverulegum eiganda. Lagalegur eigandi er sá sem er skráður eigandi fjármuna, eigna eða fyrirtækja. Hann þarf þó ekki endilega að vera raunverulegur eigandi. Aðilar kunna að sjá sér hag í því að leyna eignarhaldi sínu, t.d. með því að fá aðra aðila til þess að koma fram sem lagalegur eigandi, með því að stofna flókið net fyrirtækja eða fyrirtækja sem ekki eru með starfsemi (skúffufélaga) eða með öðrum hætti. Raunverulegur eigandi er alltaf einstaklingur og er sá sem í raun getur tekið ákvörðun um ráðstöfun fjármuna, stjórnun aðila eða sá sem nýtur góðs af þeim eignum sem um ræðir.

Undir gildissvið laganna falla lögaðilar sem stunda atvinnurekstur hér á landi eða eru skráðir í fyrirtækjaskrá, þ.m.t. útibú erlendra hlutafélaga og einkahlutafélaga. Þá gilda lögin um erlenda fjárvörslusjóði eða sambærilega aðila sem eiga viðskipti hér á landi. Lögin gilda hins vegar ekki um stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkis eða sveitarfélaga né heldur um lögaðila sem skráðir eru á skipulegum markaði samkvæmt skilgreiningu laga um kauphallir. Í vafatilvikum sker ríkisskattstjóri úr um það hvort aðili eða flokkur aðila heyri undir lögin. Loks skal skrá upplýsingar um raunverulega eigendur aðila í fyrirtækjaskrá sem starfrækt er af ríkisskattstjóra og skráningarskyldum aðilum er skylt að tilkynna um allar breytingar sem verða á skráningu

Í III. kafla laga nr. 82/2019 er mælt fyrir um viðurlög. Tvenns konar viðurlagaúrræðum er unnt að beita á grundvelli laganna, þ.e. dagsektum á skráningarskylda aðila og stjórnvaldssektum á einstakling eða lögaðila. Þá hafa lögin einnig að geyma heimild til slita og afskráningar skráningarskyldra aðila. Í lok árs 2022 var bráðabirgðarákvæði bætt við lögin sem var ætlað að veita ríkisskattstjóra einfaldari og skilvirkari úrræði, en fyrir var kveðið á um í lögnum, til að koma fram skiptum eða slitum á skráningarskyldum aðilum sem enn höfðu vanrækt skyldu sína.¹¹⁷

Frá því lög nr. 82/2019 tóku gildi hefur verið unnið hörðum höndum að því að ljúka skráningu raunverulegra eigenda þeirra 62.855 skráningaskyldra aðila sem voru skráðir í fyrirtækjaskrá við gildistöku laganna. Flestum þeim viðurlögum sem koma fram í lögnum hefur verið beitt og hefur það meðal annars leitt til afskráningar fjölda félaga. Samkvæmt fyrirtækjaskrá áttu einungis sex félög eftir að ganga frá skráningu raunverulegra eigenda í nóvember 2023.

Ekkert nýtt félag fær úthlutað kennitölu nema það skili inn fullnægjandi skráningu um raunverulega eigendur. Eftir nýskráningu er það á ábyrgð félaganna að uppfæra skráninguna. Helstu ógnir í tengslum við skráningu raunverulegra eigenda er að skráningin sé ekki rétt eða að vísitandi sé skráður rangur raunverulegur eigandi, gagngert í því skyni að dylja raunverulegt eignarhald og um leið mögulega dylja slóð fjármuna. Upp hafa komið tilfelli þar sem skráningar á raunverulegum eigendum hafa reynst rangar eða úreltar, t.d. í tengslum við beiðni banka um vottorð um skráningu raunverulegra eigenda þegar félag vill stofna til viðskipta. Þá hefur frumkvæðiseftirlit fyrirtækjaskrár, út frá handhófskenndu úrtaki, leitt í ljós að skráningin er ekki alltaf fullnægjandi. Loks hafa lögregla og skattayfirvöld staðfest að þrátt fyrir lagaskyldu er enn töluvert af dæmum um að reynt sé að dylja raunverulegt eignarhald. Ljóst er að það verður viðvarandi verkefni fyrirtækjaskrár að viðhalda gæðum skráninga, með eftirlitsaðgerðum, fræðslu og ábendingum til félaga og með hjálp fjármálafyrirtækja og annarra tilkynningarskyldra aðila sem gegna mikilvægu hlutverki við að sannreyna áreiðanleika upplýsinga. Þá telst það veikleiki að fyrirtækjaskrá skortir úrræði til að sannreyna raunverulegt eignarhald og afskrá lögaðila með einfaldari og skilvirkari hætti vegna rangrar eða villandi skráningar raunverulegs eiganda.

¹¹⁷ <https://www.althingi.is/altext/stjt/2022.139.html>

4.6.2. EINKAHLUTAFÉLÖG

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Einkahlutafélög eru félög þar sem enginn félagsmanni ber persónulega ábyrgð á heildarskuldbindingum félagsins og um þau gilda lög nr. 138/1994. Um er að ræða langalgengasta félagaformið en fjöldi einkahlutafélaga í lok árs 2022 var rúmlega 45.000. Á árunum 2021 og 2022 voru stofnuð rúmlega 3.000 ný einkahlutafélög hvort ár fyrir sig. Mun fleiri einkahlutafélög eru stofnuð árlega en er slitið og hefur heildarfjöldi skráðra einkahlutafélaga aukist um rúmlega 1.500 félög að meðaltali á ári undanfarin ár.¹¹⁸ Fyrirtækjaskrá móttekur og heldur utan um skráningar félaga.

Til þess að stofna einkahlutafélag þurfa eftirfarandi upplýsingar og/eða skilyrði að vera fyrir hendi:

- Hlutfé skal minnst vera 500.000 kr., en ekki er skilyrði að um reiðufé sé að ræða.
- Liggja þarf fyrir stofnsamningur (stofnskrá) þar sem m.a. skal greina frá upplýsingum um stofnendur. Stofnendur geta verið einstaklingar, íslenska ríkið og stofnanir þess, sveitarfélög og stofnanir þeirra, skráð hlutfélög, skráð samvinnufélög, önnur skráð félög með takmarkaðri ábyrgð, skráð sameignarfélög, skráð samlagsfélög, skráð félagasamtök, lífeyrissjóðir og sjálfseignarstofnanir sem eru undir opinberu eftirliti. Þá geta fyrrgreind félög og stofnanir, sem eru heimilisföst í EES-ríki eða aðildarríki EFTA, einnig verið stofnendur.
- Tillaga að samþykktum þar sem m.a. kemur fram hver tilgangur félags er.
- Stofnfundargerð þar sem m.a. skal leggja fram stofnsamning en tilkynna skal um skráningu félags innan tveggja mánaða frá dagsetningu stofnsamnings.

Eftirfarandi hæfisskilyrði eru gerð til stofnenda einkahlutafélags:

- Stofnandi má hvorki hafa farið fram á eða vera í greiðslustöðvun né bú hans vera undir gjaldþrotaskiptum.
- Ef hann er einstaklingur skal hann vera lögráða.

¹¹⁸ Fjöldi skráðra fyrirtækja og félaga eftir rekstrarformum 2005–2022. PxWeb (hagstofa.is)

Þá eru eftirfarandi hæfisskilyrði gerð til fyrirvarsmanna einkahlutafélags, þ.e. stjórnarmanna og framkvæmdastjóra:

- Vera lögráða.
- Vera fjár síns ráðandi.
- Mega ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt hgl. eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrotaskipti eða opinber gjöld.

Engin hæfisskilyrði eru gerð til eigenda einkahlutafélags sem ekki eru jafnframt stofnendur eða fyrirvarsmenn.

Auðvelt er að stofna einkahlutafélag og eru form aðgengileg á heimasíðu Skattsins. Ekki er skilyrði að einkahlutafélag sé í starfsemi eða rekstri. Upplýsingar um hve mikill fjöldi skráðra einkahlutafélaga er í rekstri liggja ekki fyrir. Starfsemi þeirra getur verið fjölbreytt en oftast er um að ræða utanumhald á rekstri tiltekinnar atvinnustarfsemi. Í lögum nr. 138/1994 eru ýmis fyrirmæli um meðferð fjármuna einkahlutafélaga, s.s. varðandi arðsúthlutun og lánveitingar. Um ræðir nokkuð ströng skilyrði og á undangengnum árum hafa t.a.m. fallið dómar um að greiðslur úr sjóðum einkahlutafélags geti ekki tengst fjárhag hluthafa nema að því leyti sem þær lúti að hagsmunum vegna hlutafjáreignar. Enn fremur að ráðstafanir séu á þann veg að hagsmunir lánardrottna séu virtir og að hluthöfum sé ekki aflað ótilhlýðilegra hagsmuna á kostnað félags.

Einkahlutafélög eru skattskyld og eru, líkt og önnur félög sem stunda atvinnustarfsemi, bókhaldsskyld samkvæmt lögum um bókhald nr. 145/1994. Þurfa þau m.a. að varðveita bókhald og tryggja að unnt sé að byggja ársreikning á bókhaldi.

Einkahlutafélögum er skylt að semja og skila ársreikningi samkvæmt lögum um ársreikninga nr. 3/2006 og er skylt að hafa endurskoðanda eða skoðunarmann. Að ákveðnum skilyrðum uppfylltum kann einkahlutafélag þó að teljast svonefnt örfélag samkvæmt skilgreiningu laga nr. 3/2006 og þar með undanþegið þeirri skyldu að skila ársreikningi með tilheyrandi yfirferð skoðunarmanns eða endurskoðanda. Eftirlit með skilum er í höndum ríkisskattstjóra sem starfrækir ársreikningaskrá og samkvæmt lögum nr. 3/2006 eru viðurlög við því að skila ekki ársreikningi. Þau viðurlög eru stjórnvaldssekt að fjárhæð 600.000 kr. og krafa um úrbætur en sektin getur lækkað skili félag ársreikningi innan ákveðins tíma frá tilkynningu um sektarákvörðun. Þá er einnig heimild í lögnum til þess að krefjast skipta ef vanskil eru alvarleg. Ársreikningaskrá hefur sektað rúmlega 4.000 félög á ári að meðaltali á undanförunum árum og kröfur um skipti voru fyrst gerðar árið 2022. Skil á ársreikningum hafa smám saman batnað á undangengnum árum og voru ársreikningsskil allra skilaskyldra félaga vegna reikningsársins 2021 um 91,5%. Aftur á móti var næstum helmingur félaganna sem skilaði ársreikningi eftir lögbundinn skilafrest, 31. ágúst 2022.

Almennt getur einkahlutafélag liðið undir lok með þrenns konar hætti, þ.e. með samruna, slitum eða gjaldþroti. Í lögum nr. 138/1994 er fjallað um félagsslit og samruna. Í lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991 eru reglur um gjaldþrot félags. Strangar reglur gilda um ráðstöfun eigna félags í aðdraganda gjaldþrots og eftir að skipti eru hafin, en slík háttsemi kann að vera refsiverð samkvæmt hgl. Talsvert reynir á slíka refsíabyrgð í framkvæmd.

ÓGNIR

Hætta er á að einkahlutafélagaformið sé misnotað með ýmsum hætti. Helstu ógnir eru eftirfarandi:

- Auðvelt, ódýrt og fljótlegt er að stofna einkahlutafélag. Vegna fjölda þeirra og tíðni stofnunar er með einföldum hætti unnt að koma upp neti félaga sem unnt er að nota til þess að þvætta fjármuni með ýmsum leiðum. Þá er mögulegt að stofna og eiga félög sem ekki eru með starfsemi, þ.e. svonefnd „skúffufélög“, þar sem engar kröfur eru gerðar um rekstur eða starfsemi og dæmi um að lögmenn og endurskoðendur eigi slík félög á lager. Skúffufélög geta verið stofnuð gagngert í því skyni að þvætta fjármuni og hægt að grípa til þeirra þegar á þarf að halda.
- Engar lagakröfur eru gerðar til eigenda einkahlutafélaga. Þá eru þær kröfur sem gerðar eru til stofnenda takmarkaðar. Loks eru þau úrræði sem unnt er að beita stjórnarmenn eða framkvæmdastjóra einkahlutafélags óskilvirk og eftirlit fyrirtækjaskrár er að þessu leyti takmarkað. Missi stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri t.a.m. hæfi sitt skulu þeir upplýsa fyrirtækjaskrá um það. Engin dæmi eru hins vegar um það í framkvæmd að fyrirtækjaskrá sé upplýst um missi hæfis þrátt fyrir að slík tilvik séu þekkt.
- Auðvelt er að taka fjármuni úr einkahlutafélagi og ráðstafa úr sjóðum þess með sjálfstöku, t.d. með því að gjaldfæra einkaneyslu eigenda með ólögumætum hætti, sbr. t.d. Lrd. 28. apríl 2023 í máli nr. 271/2022, Lrd. 18. nóvember 2022 í máli nr. 633/2021, Lrd. 20. nóvember 2020 í máli nr. 533/2019, Hrd. 3. nóvember 2016 í máli nr. 738/2015 og Hrd. 22. september 2016 í máli nr. 499/2015. Ráðstöfun slíkra fjármuna kann að fela í sér peningaþvætti. Á síðari árum hafa enn fremur nokkrir dómar fallið um að eigandi einkahlutafélags geti ekki samsamað sig hagsmunum þess, sbr. t.d. Hrd. 6. apríl 2017 í máli nr. 770/2015 og Hrd. 28. apríl 2016 í máli nr. 74/2015.
- Á Íslandi þrífst ólögumæt atvinnustarfsemi en um það hafa m.a. verið ritaðar skýrslur sem gerðar hafa verið opinberar.^{119, 120} Upplýsingar um umfang eru á reiki en talið hefur verið að umfang dulinnar ólögumætrar starfsemi geti numið 3–7% af vergri landsframleiðslu og að hún sé sérstaklega algeng í verktakageiranum og öðrum iðngreinum. Skattsvik af ýmsu tagi falla hér undir, s.s. undanskot á greiðslu

¹¹⁹ *Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða. Skýrsla starfshóps. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2017.*

¹²⁰ *Útgáfa tilhæfulausra sölureikninga – Eðli háttseminnar og mögulegt umfang – Tillögur til aðgerða. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík, febrúar 2023.*

virðisaukaskatts, undanskot frá greiðslu tekjuskatts af launum og launatengdum gjöldum, vantalinn tekjuskattur af atvinnurekstri vegna oftalsins kostnaðar eða vantalinna tekna og vantalin eða vangoldin önnur opinber gjöld, þ.á m. í tengslum við tekjur frá aflandsfélögum. Skattyfirvöld og lögregla hafa reynt með skipulögðum hætti að taka á þessu en fyrir liggja upplýsingar um að samhliða rekstri einkahlutafélaga sé í einhverjum tilvikum stunduð svört atvinnustarfsemi.

- Á Íslandi er undanskot eigna og „kennitölufلاك“ stórt vandamál í fyrirtækjarekstri, þ.e. þegar fyrirtæki sem sér fram á gjaldþrot flytur eignir sínar yfir á „nýja kennitölu“ en skilur skuldir fyrirtækisins eftir á „gömlu kennitölnni“. Þannig getur eigandi fyrirtækisins í raun haldið áfram að reka það án þess að greiða skuldir þess, því kröfuhafar geta aðeins gengið að þeim eignum sem skráðar eru á gömlu kennitöluna. Með þessu móti getur félag komist undan því að standa skil við kröfuhafa, einkum önnur einkafyrirtæki. Hið sama getur gilt um opinber gjöld og skatta. Í réttarframkvæmd eru fjölmörg dæmi um undanskot eigna og skatta við gjaldþrot. Þá þekkjast enn fremur dæmi um að kennitölufلاك hafi komið til kasta dómstóla þar sem einkahlutafélagaformið hefur verið misnotað, sbr. t.d. Hrd. 6. apríl 2017 í máli nr. 770/2015.
- Mörg dæmi eru um að einstaklingar hafi verið fengir til þess að stofna eða skrá sig fyrir stjórnun einkahlutafélags, sem einskonar leppir, til þess að dylja hver raunverulega á og fer með stjórnun þess. Í þessu skyni er röngum upplýsingum um raunverulega eigendur vísvitandi haldið að fyrirtækjaskrá Skattsins og tilkynningarskyldum aðilum. Með þessu móti næst að einangra raunverulega eigendur og ávinning frá frumbroti sem gerir það að verkum að erfitt er að upplýsa og rannsaka ætlað peningabætti og gera ávinning upptækan. Getur þetta átt sér stað strax í upphafi reksturs og undir rekstri en er sérstaklega algengt skömmu fyrir gjaldþrot félaga og eru leppir þá kallaðir „útfarastjórar“. Í þeim tilvikum eru markmiðið m.a. að koma í veg fyrir að tjónvaldarnir verði tengdir við gjaldþrotið, t.d. til þess að forðast það að fara á vanskilaskrá og draga úr líkum á því að höfðað verði dómsmál gegn þeim sem gæti gert þá vanhæfa til að koma að nýju félagi með takmarkaðri ábyrgð í náinni framtíð.
- Engin skylda er að slíta einkahlutafélagi sem hætt hefur starfsemi. Dæmi eru um að „tóm“ félög hafi verið misnotuð og bankareikningar þeirra notaðir til þess að dylja slóð fjármuna.
- Ein birtingarmynd brotastarfsemi í annars löglegrí starfsemi eru sýndarviðskipti af ýmsu tagi, á milli félaga undir stjórn tengdra aðila, sem m.a. geta teygt anga sína yfir landamæri. Dæmi um þetta er útgáfa tilhæfulausra reikninga vegna þjónustu sem aldrei var innt af hendi, útgáfa reikninga vegna vara sem eru ekki af sömu gæðum og/eða magni og gera mátti ráð fyrir,

undir- og/eða yfirverðlagning, eða endurgreiðsla af málamyndarláni sem átti sér ekki stoð í raunveruleikanum. Er þetta meðal annars gert í þeim tilgangi að koma fjármunum og vörum milli aðila og/eða landa, koma fjármunum í eða úr aflandsfélögum á lágs-kattasvæðum, slíta slóð fjármuna eða til að komast hjá því að greiða virðisaukaskatt eins og nánar er fjallað um í kaflanum um skattsvik sem frumbrot peningaþvættis. Fjöldmörg dæmi eru um að einkahlutafélagaformið hafi verið misnotað með þessum hætti.

- Loks er jafnan talið auðvelt fyrir brotamenn að koma illa fengnu fé í umferð í gegnum hvers kyns verslunar- og þjónustustarfsemi, t.d. með einkahlutafélagi sem stofnað er í kringum starfseminu og þeir eiga eða hafa aðgang að. Á mörkuðum þar sem viðskipti með notkun reiðufjár eru tíð, er hætt við að brotamenn reyni að þvætta ágóða af ólöglegri starfsemi með því að blanda slíkum fjármunum við löglega starfsemi sem fram fer með sölu á ýmiss konar vörum og þjónustu. Litlar takmarkanir eru á reiðufjárviðskiptum og á notkun reiðufjár hér á landi, sbr. umfjöllun í kafla áhættumatsins um reiðufé. Verslunar- og þjónustustarfsemi gerir brotamönnum auðveldara fyrir að færa til bókar reiðufé og nafnlausar færslur undir 10.000 evrum þar sem sjaldan er gerð krafa um rekjanleika á færslum. Vísbendingar eru um að smávöruverslun velti rúmlega helmingi af öllu reiðufé í bankakerfinu.

Fjöldi einkahlutafélaga og tíðni stofnunar nýrra félaga gerir allt utanumhald og eftirlit með þeim flóknara og brotamenn reyna að hagnýta sér það. Þá eru mörg dæmi um það hjá lögreglu og skattayfirvöldum að félög séu misnotuð til þess að þvætta og/eða dylja slóð fjármuna og er einkahlutafélagaformið það félagaform sem er lang algengast að nýtt sé í þeim tilgangi.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Samkvæmt framansögðu eru ýmsar ógnir sem steðja að starfsemi einkahlutafélaga og skort hefur á ýmislegt bæði í lögum og eftirliti sem spornað getur við peningaþvætti eða dregið úr líkum á því, s.s. varðandi:

- hæfiskröfur stofnenda, stjórnenda og eigenda einkahlutafélaga,
- eftirfylgni með missi hæfis stjórnenda einkahlutafélaga,
- breytingu á stjórnendum einkahlutafélaga skömmu fyrir gjaldþrot og aðkomu svonefndra „útfararstjóra“,
- skilvirkari viðurlög við skorti á ársreikningsskilum og
- afskráningu og slitum félaga þegar þau eru ekki í rekstri.

Einnig skortir úrræði að lögum til þess að stjórnvöld geti haft með höndum upplýsingaskipti sín á milli um starfsemi félaga, s.s. vegna missi á hæfi. Sem dæmi má nefna að fyrirtækjaskrá, sem ætlað er að hafa eftirlit með hæfi stjórnenda félaga, hefur ekki aðgang að sakaskrá ríkisins eða öðrum miðlægum, rauntíma gagnagrunni með upplýsingum um refsíðoma sem gætu haft áhrif á hæfi stjórnenda og eftirlitið því ómarkvisst.

Þá hefur enn fremur skort verulega á eftirlit með peningabætti, mögulegri misnotkun á einkahlutafélagaforminu og ýmsu sem tengist starfsemi einkahlutafélaga, t.d. varðandi greiningu á tölulegum upplýsingum úr ársreikningum félaga. Virkt eftirlit með ársreikningsskilum er takmarkað og byggir t.a.m. ekki á markvissri greiningu á brotamynstri (modus operandi), t.d. varðandi greiningu á hagnaði ársreikninga félaga í sömu atvinnugrein, rekstrarútgjöldum og mögulegum skattundanskotum.

Loks fer engin fræðsla um peningabætti fram fyrir stofnendur nýrra félaga og/eða stjórnendur þeirra og virðist áhættuvitund á þeim vettvangi vera fremur lítil.

Hvað mildandi þætti varðar má sjá þess merki að áhættuvitund stjórnvalda sé að aukast hér á landi um starfsemi einkahlutafélaga og peningabætti, eins og vilji stjórnvalda til að taka á kennitölufлакki ber með sér.¹²¹ Í þessu sambandi má nefna breytingar á hgl., lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur sem hafa að markmiði að stemma stigu við misnotkun á hlutafélagaforminu og er kennitölufлакki í atvinnurekstri þar fyrst og fremst undir. Nánar tiltekið er um að ræða breytingar sem gerðar voru í júní 2019 á 262. gr. hgl. um atvinnurekstrarbann.¹²² Í réttarframkvæmd hefur banninu nokkrum sinnum verið beitt. Enn fremur voru gerðar breytingar á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991 (kennitölufлакki) í árslok 2022 í því skyni að sporna við misnotkun á hlutafélagaforminu og kennitölufлакki í atvinnurekstri.¹²³ Loks er verulega til bóta setning laga um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019 þar sem gerð er krafa um að upplýsingar um raunverulegt eignarhald félaga liggi fyrir. Viðeigandi stjórnvöld hafa því á hverjum tíma aðgang að upplýsingum um raunverulegt eignarhald félaga eins og nánar er fjallað um í inngangskafli áhættumatsins um starfsemi félaga. Allar þessar breytingar á lögum eru tiltölulega nýtilkomnar og því ekki komin nægileg reynsla á beitingu þeirra og varnaðaráhrif.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIKIL

Miklar ógnir og veikleikar eru í umgjörð einkahlutafélagaformsins eins og að framan greinir. Af þeim sökum telst áhætta hvað varðar stofnun, starfsemi og slit einkahlutafélaga vera mikil.

¹²¹ Skýrsla samstarfshóps félags- og barnamála-ráðherra um félagsleg undirboð og brotastarfsemi á vinnumarkaði. Félagsmála-ráðuneytið, Reykjavík 2019.

¹²² <https://www.althingi.is/altext/stjt/2019.056.html>

¹²³ <https://www.althingi.is/altext/stjt/2022.133.html>

4.6.3. HLUTAFÉLÖG, SAMLAGSFÉLÖG OG SJÁLFSEIGNARSTOFNANIR

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Um hlutafélög og samlagshlutafélög gilda lög nr. 2/1995. Einkenni hlutafélaga er að hluthafar bera ekki persónulega ábyrgð á skuldbindingum félagsins umfram það fé sem þeir lögðu inn í upphafi. Hluthafafundur fer með æðsta vald í málefnum félagsins, tekur meiriháttar ákvarðanir sem það varðar og velur stjórn sem getur tekið aðrar ákvarðanir. Samlagshlutafélag er tegund samlagsfélaga þar sem einn eða fleiri félagsmenn bera beina og ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins en aðrir félagsmenn (hluthafar), einn eða fleiri, bera ekki persónulega ábyrgð umfram það fé sem þeir hafa lagt í félagið. Lágmarkshlutafé er 4.000.000 kr. og stofnendur verða að vera tveir hið fæsta og hlutir félags í höndum tveggja eða fleiri aðila. Að flestu leyti eru þó lagakröfur fyrir hlutafélög og samlagshlutafélög sambærilegar þeim sem gilda um einkahlutafélög.

Ekki gilda sérstök lög um samlagsfélög, en í lögum um verslanaskrár, firmu og prókúruumboð nr. 42/1903 er að finna dreifð ákvæði um slík félög. Samlagsfélag er samstarfsform sem byggir á samningi tveggja eða fleiri aðila um sameiginlega fjárhagslega starfsemi. Ákveðnir félagsmenn bera beina, óskipta og ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins en aðrir ábyrgjast aðeins skuldir félagsins að því marki sem framlagi þeirra nemur (samlagsmenn). Þannig er fjárhagsleg áhætta þeirra takmörkuð með svipuðum hætti og félagsmanna í hlutafélögum, þ.e. við ákveðna upphæð. Ábyrgð í samlagshlutafélögum og samlagsfélögum er blönduð.

Um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur gilda lög nr. 33/1999. Sjálfseignarstofnun er ekki félag heldur er fremur um að ræða ákveðið félagaform. Helsta einkenni slíkrar stofnunar er að hún á sig sjálf, þ.e. enginn skilgreindur aðili á tilkall til eigna sjálfseignarstofnana. Með sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur skal fara sem félög með takmarkaðri ábyrgð eftir því sem við á samkvæmt lögum nr. 33/1999. Ekki er um að ræða hlutafé í sjálfseignarstofnun heldur stofnfé sem skal minnst vera 1.000.000 kr. Engar hæfiskröfur eru gerðar til stofnenda sjálfseignarstofnunar en sömu hæfiskröfur eru gerðar til stjórnarmanna og framkvæmdastjóra og gerðar eru í hlutafélögum og einkahlutafélögum.

Í árslok 2022 var fjöldi hlutafélaga tæplega 600, sjálfeignarstofnana sem stunda atvinnurekstur um 150, samlagshlutafélaga tæplega 100 og samlagsfélaga rúmlega 3.450 en þeim síðastnefndu hefur fjölgað á síðustu árum.

ÓGNIR

Margar af þeim ógnum sem eiga við um einkahlutafélög eiga við um hlutafélög, samlagshlutafélög, samlagsfélög og sjálfeignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Aftur á móti eru félög þessi margfalt færri og fá slík félög eru stofnuð á ári í samanburði við einkahlutafélög. Engu að síður má geta þess að hlutfallsleg aukning samlagsfélaga hefur verið meiri en hjá einkahlutafélögum á síðastliðnum árum.

Loks eru dæmi um misnotkun á félögum þessum ekki í nokkru hlutfalli við einkahlutafélagaformið. Þá er erfiðara um vik að nota hlutafélagaformið til þess að þvætta ólögð ávinning. Til frekari skýringar má nefna að ekki standa eins margir að baki stofnun einkahlutafélags og hlutafélags og þá eru meiri kröfur gerðar til endurskoðunar reikningsskila þegar um ræðir stór hlutafélög heldur en einkahlutafélög.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Margir þeirra veikleika sem eiga við um einkahlutafélög eiga við um hlutafélög, samlagshlutafélög, samlagsfélög og sjálfeignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Nokkuð meiri kröfur eru þó gerðar til stofnunar hlutafélags en einkahlutafélags, s.s. varðandi fjárhæð hlutafjárframlags og fjölda hluthafa. Hins vegar er skortur á formfestu í löggjöf samlagsfélaga.

Mildandi þættir sem eiga við um einkahlutafélög eiga flestir einnig við um þessi félagaform.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIDLUNGS

Hættan á því að félagaformin hlutafélög, samlagshlutafélög, samlagsfélög og sjálfeignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur verði misnotuð til peningaþvættis er metin miðlungs.

4.6.4. ÖNNUR FÉLÖG MEÐ FJÁRHAGSLEGA TILGANG

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Hér undir falla önnur félagaform en að framan hefur verið fjallað um og hafa fjárhagslegan tilgang. Flest þessara félaga eru sameignarfélög en þau voru um 1.950 í lok árs 2022 og hefur þeim fækkað nokkuð á síðastliðnum árum. Sameignarfélag er samstarfsform sem byggir á samningi tveggja eða fleiri aðila um sameiginlega fjárhagslega starfsemi þar sem allir félagsmenn bera beina, óskipta og ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins. Um sameignarfélög gilda lög nr. 50/2007.

Önnur félagaform sem falla hér undir eru t.d. samvinnufélög, evrópsk fjárhagsleg hagsmunafélög og Evrópufélög. Um öll framangreind félagaform gilda sérstök lög.

ÓGNIR

Engar þekktar ógnir eru til staðar varðandi þessi félagaform og engin dæmi um misnotkun.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Fáir af þeim veikleikum sem fjallað hefur verið um að framan eiga við um þau félagaform sem hér um ræðir, s.s. vegna fjölda þeirra og dæma um misnotkun. Þá koma engir mildandi þættir til álita.

ÁHÆTTUFLOKKUN

LÍTIL

Af framangreindum sökum telst áhætta af því að félagaform með fjárhagslegan tilgang, önnur en þau sem fjallað hefur verið um í köflunum að framan, verði misnotuð til peningaþvættis lítil.

4.6.5. ALMENN FÉLÖG OG FÉLAGASAMTÖK

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Almenn félög og félagasamtök eru skipulagsbundin, varanleg samtök tveggja eða fleiri aðila, sem stofnuð eru með einkaréttarlegum löggerningi í því skyni að vinna að ófjárhagslegum tilgangi. Með öðrum orðum eru almenn félög ekki rekin í hagnaðarskyni. Ekki er kveðið á um skipan almennra félaga eða félagasamtaka í lögum og skipta því ákvæði samþykktar félaganna miklu við túlkun á réttarstöðu þeirra auk þess sem meginreglur félagaréttarins koma þá til skoðunar. Sem dæmi um almenn félög og félagasamtök má nefna stjórnmalaflokka, íþróttafélög, skákfélög, fagfélög, stéttarfélög, samtök vinnuveitenda, mannúðarfélög, menningarfélög og almannaeiðafélög sem hvorki eru skráð sem almannaeiðafélög samkvæmt lögum nr. 110/2021 né nr. 119/2019. Hægt er að fá almenn félög og félagasamtök skráð í fyrirtækjaskrá samkvæmt lögum um fyrirtækjaskrá nr. 17/2003 en þau eru ekki skráningarskyld og sækja þarf sérstaklega um skráningu þeirra. Hjá fyrirtækjaskrá liggja enn fremur upplýsingar um stofngögn og samþykktir þeirra félaga sem skráð eru.

Almennum félögum og félagasamtökum er ekki ætlað að stunda atvinnurekstur en hafi þau með höndum fjáröflun eða fjárvörslu eru þau bókhaldsskyld samkvæmt lögum um bókhald nr. 145/1994 og þurfa að semja ársreikning. Á hinn bóginn hvílir ekki á þeim skylda til þess að skila ársreikningi samkvæmt lögum um ársreikninga nr. 3/2006.

Fyrirtækjaskrá hefur á undanförunum árum afskráð fjöldann allan af eignalausum félagasamtökum sem ekki höfðu skilað inn upplýsingum um raunverulega eigendur. Í árslok 2022 voru almenn félög og félagasamtök rúmlega 11.600 og hefur þeim fækkað um u.þ.b. 4.500 frá gildistöku laga um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019.

ÓGNIR

Auðvelt, ódýrt og fljótlegt er að stofna almenn félög og hafa áhrif á starfsemi þeirra og fjöldi skráðra félaga og félagasamtaka umtalsverður. Þá er auðvelt að þvætta fjármuni í gegnum starfsemi þeirra þar sem engar kröfur eru gerðar

um fjárreiður slíkra félaga. Loks þarf enga sérfræðipækkingu til þess að misnota félagaformið.

Engin dæmi eru um það hjá lögreglu að félagaform þetta hafi verið misnotað. Hjá SRS eru hins vegar einhver dæmi þess.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Ekkert eftirlit er með starfsemi almennra félaga og engin stofnun eða samtök hafa það hlutverk að hafa heildaryfirsýn yfir starfsemi þeirra. Starfsemin afmarkast af samþykktum hvers félags fyrir sig, en engar almennar hæfiskröfur eru gerðar til stofnenda, eigenda eða fyrirsvarsmanna þeirra eða kunnáttu til þess að annast fjárreiður og reikningsskil. Þá liggja hvergi fyrir upplýsingar um hvernig fjárreiðum og reikningsskílum almennra félaga er hagað. Enn fremur gilda engar reglur eða fyrirmæli um starfsemi almennra félaga, að öðru leyti en því að þau þurfa að hafa löglegan tilgang. Í raun gilda ekki aðrar reglur um starfsemi almennra félaga og félagasamtaka en þær sem þau setja sér sjálf í formi samþykktu. Loks hafa engar leiðbeiningar verið gefnar út um stjórnarhætti slíkra félaga.

Til mildandi þátta má nefna skráningarskyldu raunverulegs eiganda almennra félaga eða félagasamtaka sem ætlað er að greina og koma í veg fyrir peningaþvætti, sbr. lög um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Með hliðsjón af framangreindum ógnum og veikleikum, að teknu tilliti til mildandi þátta, verður að telja að það sé veruleg hættu á því að þetta félagaform geti verið misnotað.

4.6.6. ALMANNAHEILLAFÉLÖG

Almannaheillafélög eru félög sem hafa að tilgangi að vinna að almannaheillum. Meginástæða þess að horft er til slíkra félaga sérstaklega er sú að innan FATF er mikil áhersla lögð á það félagaform þar sem slík félög hafa verið misnotuð innan ríkja FATF, einkum við fjármögnun hryðjuverka. Við gerð áhættumatsins var skilgreining FATF á almannaheillafélögum höfð til hliðsjónar, en samtökin skilgreina slík félög með eftirfarandi hætti: „A legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of „good works“.”¹²⁴ Á þessum grunni var umfjöllunin afmörkuð við skráð trú- og lífsskoðunarfélög, stofnanir og sjóði sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá og önnur almannaheillafélög.

4.6.6.1. TRÚ- OG LÍFSSKOÐUNARFÉLÖG

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Trú- og lífsskoðunarfélög starfa á grundvelli laga um skráð trú- og lífsskoðunarfélög nr. 108/1999 og reglugerð um skráningu slíkra félaga nr. 106/2014. Lögin kveða á um rétt manna til að stofna trúfélög og iðka trú sína í samræmi við sannfæringu hvers og eins. Skráð trú- og lífsskoðunarfélög í lok árs 2022 voru 51 samkvæmt upplýsingum frá sýslumanninum á Norðurlandi eystra. Þar af voru 44 trúfélög og sjö lífsskoðunarfélög. Skráning hefur í för með sér tiltekin lögbundin réttindi og skyldur fyrir slík félög, þ.a.m. rétt til hlutdeildar í álögðum

¹²⁴ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations. FATF, París 2023.

tekjuskatti í formi sóknargjalda sem árið 2022 var 13.284 kr. á mann á ári. Á árinu 2022 voru tæplega 3,1 ma.kr. greiddir úr ríkissjóði vegna sóknargjalda, þar af rúmlega 2,4 ma.kr. til Þjóðkirkjunnar.^{125,2} Sett eru nokkur almenn skilyrði fyrir skráningu þessara félaga í lögnum.

Forstöðumenn skráðra trú- og lífsskoðunarfélaga skulu ekki vera yngri en 25 ára og fullnægja að öðru leyti almennum hæfisskilyrðum til að gegna störfum á vegum hins opinbera, öðrum en þeim er varða ríkisfang. Lúta þær kröfur að því að hafa ekki hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað í opinberu starfi. Aðrar hæfiskröfur, s.s. um hreinan sakaferil eða búsföræði, eru ekki gerðar. Engar kröfur eru gerðar til stofnenda eða stjórnarmanna og er t.a.m. ekki gerð krafa um að þeir þurfi að vera búsettir á Íslandi eða hafa önnur tengsl við landið. Að auki er ekki gerð krafa um að stjórnarmenn séu skráðir í félagið eða krafa um að staðfest sé að þeir komi raunverulega að starfsemi þess.

Sýslumaðurinn á Norðurlandi eystra hefur umsjón með skráningu trú- og lífsskoðunarfélaga og fer með eftirlit. Lýtur eftirlit sýslumanns einkum að ráðstöfun þeirra fjármuna sem renna til slíkra félaga í formi sóknargjalda og með stöðu forstöðumanna. Ef skilyrði skráningar eru ekki lengur fyrir hendi eða félag vanrækir skyldur sínar samkvæmt lögum getur sýslumaður fellt skráningu þess úr gildi að undangenginni viðvörun og úrbótafresti. Að öðru leyti eru lögín fáorð um eftirlit sýslumanns og heimildir hans í þeim efnum. Þá kveða lögín ekki á um viðurlagatengd úrræði.

Engar reglur eru um ráðstöfun fjármuna trú- og lífsskoðunarfélaga að því undanskildu að þeim er skylt að senda sýslumanni árlega skýrslu um starfsemi sína á næstliðnu ári og um breytingar á upplýsingum sem komu fram við skráningu. Sérstaklega skal gera grein fyrir breytingum á félagatali og ráðstöfun fjármuna félags. Þá er eftirlit með fjárreiðum og bókhaldi þessara félaga takmarkað og úrræði þess aðila sem sinnir eftirliti að lögum takmarkað. Engar hæfiskröfur eru gerðar til þeirra sem annast fjárreiður félaganna.

Á síðastliðnum árum hefur dregið úr skilum þessara skýrslna trú- og lífsskoðunarfélaga um starfsemi, og þar með um fjárreiður, til sýslumanns. Þegar skilafrestur á skýrslum vegna starfsemi áranna 2021 og 2022 rann út í marsmánuði árin á eftir hafði aðeins um helmingur trú- og lífsskoðunarfélaga skilað inn skýrslu.

ÓGNIR

Helsta ógn við starfsemi sem þessa er að féлагаformið verði misnotað í þágu brotastarfsemi, þar með talið í því skyni að þvætta ólögmætan ávinning, þar sem skilyrði til stofnunar slíkra félaga eru ekki sérlega ströng og litlar hæfiskröfur gerðar til fyrirsvarsmanna. Eftirlit með fjárreiðum félaganna er takmarkað og því möguleiki á að ráðstafa sóknargjöldum í annað en til rekstrar félaganna. Eitt þekkt dæmi er um að trúfélag hafi verið misnotað til þess að

¹²⁵ Sóknargjöld 2022. Fjársýsla ríkisins, Reykjavík 2023, bls. 2.

drygja ætlaða refsiverða háttsemi og þvætta fjármuni. Það mál er til meðferðar í refsivörslukerfinu.

Vegna eðlis þessara félaga á fólk af erlendu bergi brotið eða með tengsl við útlönd oft aðkomu að þeim og þá eftir atvikum með möguleika til að starfa yfir landamæri. Í því getur falist ógn.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Veikleikar eru í umgjörð, löggjöf og eftirliti með skráðum trú- og lífsskoðunarfélögum. Lúta þeir veikleikar einkum að ófullnægjandi ákvæðum um hæfi fyrirsvarsmanna þessara félaga, bókhaldi þeirra og fjárreiðum. Þá skortir úrræði að lögum til þess að geta sinnt eftirliti með félagastarfsemi þessari, t.d. vegna skýrsluskila. Í júlí 2023 voru birt áform um frumvarp til breytinga á lögum um skráð trú- og lífsskoðunarfélög nr. 108/1999 í samráðsgátt stjórnvalda. Markmið breytinganna er m.a. að bregðast við umfjöllun í síðustu uppfærslu áhættumatsins sem er að megninu til óbreytt.¹²⁶

Skráð trú- og lífsskoðunarfélög eru fá og mál sem tengjast misnotkun á þessu félagaformi fátíð. Þá eru vísbendingar um aukna áhættuvitund með starfsemi almannaheillafélaga. Loks hefur verið gefið út fræðsluefni sem snýr að almannaheillafélögum og haldin hafa verið námskeið og fræðslufundir fyrir almannaheillafélög.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að veruleg áhætta sé enn af því að félagaform þetta geti verið misnotað.

¹²⁶ Samráðsgátt | Samráðsgátt - Áform um breytingar á lögum um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög og lögum um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá (aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka) (island.is)

4.6.6.2. SJÓÐIR OG STOFNANIR SEM STARFA SAMKVÆMT STAÐFESTRI SKIPULAGSSKRÁ

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá er fjallað í lögum nr. 19/1988 og reglugerð nr. 140/2008 um sama efni. Um er að ræða sjóði og stofnanir sem falla í flokk sjálfseignarstofnana, hafa ekki fjárhagslegan tilgang og starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Við stofnun eru fjármunir inntir af hendi til sjóðsins eða stofnunarinnar með gjöf, erfðaskrá eða öðrum einkaréttarlegum löggerningi, sem þeim er ætlað að nýta í þágu eins eða fleiri markmiða sem geta verið ýmiss konar.

Í skipulagsskrá skal greina stofnfé, hvaðan það er runnið, hvert skuli vera markmið sjóðs eða stofnunar og hvernig fé skuli varið til að ná þeim markmiðum. Að teknu tilliti til breytinga á lánskjaravísitölu miðað við árið 2023 má stofnfé sjóðs að lágmarki vera 1.480.000 kr.¹²⁷ Þá skal í skipulagsskrá greina frá því hvernig stjórn sjóðs eða stofnunar skuli skipuð og hver skuli bera ábyrgð á fjárvörslu. Þá skal sá sem ábyrgð ber á sjóði eða stofnun eigi síðar en 30. júní ár hvert senda Ríkisendurskoðun reikning sjóðsins eða stofnunarinnar fyrir næstliðið ár ásamt skýrslu um það hvernig fjármunum hefur verið ráðstafað á því ári. Ekki eru gerðar hæfiskröfur til þeirra sem stjórna slíkum sjóðum og stofnunum.

Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra fer með framkvæmd laga nr. 19/1988 og skal halda skrá um alla sjóði og stofnanir samkvæmt lögunum. Þá skal Ríkisendurskoðun halda skrá yfir heildartekjur, gjöld, eignir og skuldir allra skráðra sjóða og stofnana, svo og athugasemdir við framlagða reikninga. Hafi skýrsla og reikningur sjóðs eða stofnunar ekki borist í eitt ár eða reikningsskil reynast ófullkomin getur sýslumaður, að fengnum tillögum Ríkisendurskoðunar, falið lögreglustjóra að rannsaka fjárreiður sjóðsins eða stofnunarinnar og taka í sína vörslu skjöl og eignir. Skal lögreglustjóri þá hafa fjárvörsluna á hendi þar til sýslumaður hefur skipað málum á annan veg.

Ríkisendurskoðun gefur árlega út útdrátt úr ársreikningum stofnana og sjóða sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Samkvæmt útdrætti gefnum út í janúar 2023, vegna rekstrarársins 2021, voru 684 virkar stofnanir og sjóðir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá í lok árs 2022. Það ár munu fimm nýjar skipulagsskrár hafa verið staðfestar og 16 stofnanir og sjóðir sem taldir voru óstarfhæfir lagðir niður. Í desember 2022 höfðu 403 sjóðir og stofnanir skilað ársreikningi til Ríkisendurskoðunar vegna rekstrarársins 2021 en skilafrestur var til 30. júní 2022. Alls mun 693 sjóðum og stofnunum hafa borið að skila ársreikningi fyrir það rekstrarár og því höfðu aðeins 58% ársreikninga

¹²⁷ [Umsókn um staðfestingu skipulagsskrár fyrir nýjan sjóð eða sjálfseignarstofnun | Ísland.is \(island.is\)](#)

borist sex mánuðum eftir eindaga skila. Þá hafa 42 virkir sjóðir og stofnanir aldrei skilað inn ársreikningi þrátt fyrir lagaskyldu þar um.¹²⁸

Samkvæmt útdrætti Ríkisendurskoðunar eru stofnanir og sjóðir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá mjög misjafnir að stærð. Þannig voru eignir 48 sjóða sem skiluðu ársreikningi fyrir rekstrarárið 2021 undir 500 þús.kr. Þar af voru 13 sjóðir eignalausir í lok árs 2021. Af þeim 403 sjóðum og stofnunum sem skiluðu ársreikningi voru 193 þeirra með tekjur á árinu 2021. Af þeim 210 sjóðum sem ekki höfðu tekjur á árinu voru 97 sjóðir án gjalda og af þeim fjórir sjóðir hvorki með tekjur né gjöld, né áttu eignir í lok árs 2021.

ÓGNIR

Helsta ógn við starfsemi þessa er að brotamenn eða skipulagðir brotahópar misnoti slíka sjóði og stofnanir. Stofnun þeirra er tiltölulega einföld og auðvelt að fara með yfirráð í þeim og í reynd án þess að þær upplýsingar séu skráðar. Þá eru hvorki gerðar hæfiskröfur til stjórnarmanna né strangar kröfur um utanumhald fjármuna. Lögbundið eftirlit lýtur einkum að skilum á ársreikningum, en þau skil eru ófullnægjandi. Líta verður til þess að rúmlega 40% af tæplega 700 stofnunum og sjóðum skila ekki ársreikningi eða skila honum of seint og vanskilahlutfallið er hærra en þegar áhættumatið var uppfært fyrir tveimur árum.

Engin þekkt dæmi eru þó um að sjóðir eða stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá hafi verið misnotaðir til peningabættis hér á landi.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Lög nr. 19/1988 eru komin til ára sinna og þarf að endurskoða í heild sinni með hliðsjón af því að alltof margir sjóðir og stofnanir skila ekki ársreikningi og eftirlit með starfseminni er takmarkað. Engin viðurlög eru við því að skila ekki ársreikningi og þau úrræði sem mælt er fyrir um í lögnum eru fá og virðast ekki nýtast sem skyldi. Þá eru engin skilyrði í lögnum um hæfi þeirra sem stjórna slíkum sjóðum og stofnunum. Í júlí 2023 voru birt áform um frumvarp til breytinga á lögum um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestir skipulagsskrá nr. 19/1988 í samráðsgátt stjórnvalda. Markmið breytinganna er að bregðast við umfjöllun í síðustu uppfærslu áhættumatsins sem er að megninu til óbreytt.¹²⁹

Þrátt fyrir að fjöldi stofnana og sjóða sé nokkuð mikill eru mál sem tengjast misnotkun á þessu félagaformi afar fátíð.

ÁHÆTTUFLOKKUN

VERULEG

Með hliðsjón af framansögðu verður að telja að áhætta af því að slíkar stofnanir eða sjóðir verði notaðir til að þvætta ólögsmætan ávinning sé áfram veruleg.

¹²⁸ Sjálfseignarstofnanir og sjóðir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, fyrir rekstrarárið 2021. Útdráttur úr ársreikningum. Ríkisendurskoðun, Reykjavík 2023, bls. 3.

¹²⁹ Samráðsgátt | Samráðsgátt – Áform um breytingar á lögum um skráð trúfélög og lífsskoðunarfélög og lögum um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá (aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka). (island.is)

4.6.6.3. ÖNNUR ALMANNAHEILLAFÉLÖG

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Undir þennan flokk félaga falla þau félög og félagasamtök sem vinna að almannaheillum. Því er hér fremur horft til tilgangs félags en til forms en megin-tilgangurinn er oftast að safna eða útdeila fjármunum í almannabágu, svo sem til líknarmála, trúmála, menningarmála, menntamála, félagsmála eða annarra góðgerðarmála. Flokka má þessi félög í þrjá flokka. Félög sem starfa samkvæmt lögum nr. 119/2019 um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, félög sem starfa samkvæmt nýlegum lögum nr. 110/2021 um almannaheillafélög og önnur almenn félög og félagasamtök sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni en vinna að almannaheillum. Um síðastnefnda félagaformið er einnig fjallað í kaflanum um almenn félög og félagasamtök fyrir í áhættumatinu.

Almannaheillafélög sem starfa yfir landamæri eru skráningarskyld samkvæmt lögum nr. 119/2019. Skráð félög voru 47 í lok árs 2022 og er umfang þessara félaga almennt ekki mikið. Í lögnum eru m.a. sett fram skilyrði um stjórnun félags, lágmarks hæfisskilyrði stjórnenda, bókhald og ársreikninga. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. ppl., sbr. breytingalög þeirra laga nr. 96/2020, hefur ríkisskattstjóri eftirlit með þessum félögum, hvað varðar peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Félög til almannaheilla sem starfa skv. lögum nr. 110/2021 eru einnig skráð í almannaheillafélagaskrá Skattsins. Um er að ræða félög sem stofnað er til eða starfrækt eru í þeim tilgangi að efla afmörkuð málefni til almannaheilla samkvæmt samþykktum sínum og eru ekki með starfsemi yfir landamæri. Skráning slíkra félaga er valkvæð og er ætluð félögum þar sem stærð, umfang eða eðli starfseminnar felur í sér þær skyldur og réttindi sem lögin ná yfir. Þó geta ríkið, sveitarfélög, opinberar stofnanir og lögaðilar sem eru í meirihlutaeigu hins opinbera gert það að skilyrði fyrir styrkjum, rekstrarsamningum og opinberum leyfum til félaga að þau séu skráð í almannaheillafélagaskrá. Í lok árs 2022 voru skráð almannaheillafélög aðeins 30 en þá höfðu lögin verið í gildi í rúmt ár. Lagakröfur til umrædds félagaforms er varða stjórnun, bókhald og ársreikninga eru mjög svipaðar þeim sem gerðar eru til almannaheillafélaga sem starfa yfir landamæri.

Í árslok 2022 voru almenn félög og félagasamtök rúmlega 11.600. Fyrirtækjaskrá flokkar ekki félög eftir tilgangi þeirra og því liggja ekki fyrir upplýsingar um fjölda skráðra almennra félaga og félagasamtaka sem vinna að almannaheillum og eru ekki skráð í almannaheillafélagaskrá. Þar af leiðandi er fjöldi almannaheillafélaga á reiki en í fyrra áhættumati voru þau áætluð 450 að hámarki.

ÓGNIR

Helsta ógn við starfsemi félaga sem vinna að almannaheillum varðandi peningaþvætti er bundin við almenn félög og félagasamsamtök, sbr. fyrri umfjöllun áhættumats. Stafar það af því hversu einfalt og ódýrt er að stofna slík félög og þvætta fjármuni í gegnum starfsemi þeirra. Engin þekkt dæmi eru þó um að félagaform þessi hafi verið misnotuð til þess að þvætta fjármuni hér á landi á undanförunum árum.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Með tilkomu laga nr. 119/2019 urðu almennaheillafélög með starfsemi yfir landamæri skráningarskyld en skráning annarra almannaheillafélaga er valkvæð samkvæmt lögum nr. 110/2021 þó hún geti t.d. verið skilyrði fyrir styrkveitingu. Í lögunum eru m.a. sett fram skilyrði um stjórnun félags, lágmarks hæfisskilyrði stjórnenda, bókhald og ársreikninga. Þá hefur farið fram fræðsla fyrir félög sem starfa yfir landamæri á grundvelli laga nr. 119/2019.

Hins vegar skortir heildaryfirsýn yfir almenn félög og félagasamtök sem vinna að almannaheillum, sem og eftirlit og lagaumgjörð um starfsemi þeirra. Engin fræðsla er um starfsemi almennra félaga og félagasamtaka, t.d. um góða stjórnarhætti eða leiðbeiningar um fjárreiður og reikningsskil. Í raun gilda ekki aðrar reglur um starfsemi almennra félaga og félagasamtaka sem vinna að almannaheill innanlands en þær sem þau setja sér sjálf í formi samþykka. Þó verður að horfa til þess að hlutfall félaga sem vinna að almannaheillum í samanburði við heildarfjölda almennra félaga og félagasamtaka er lágt. Til annarra mildandi þátta má nefna skráningarskyldu raunverulegs eiganda félaga eða félagasamtaka sem ætlað er að greina og koma í veg fyrir peningaþvætti, sbr. lög um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIÐLUNGS

Með hliðsjón af framangreindum ógnum og veikleikum, að teknu tilliti til mildandi þátta, er talin miðlungs áhætta af því að félög með þennan tilgang verði misnotuð til peningaþvættis.

5. FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA

Hryðjuverk eru í eðli sínu afbrot sem teljast til fjöldaglæpa þar sem ýmist gerendur eða þolendur eru umtalsverður fjöldi fólks. Mat á áhættu vegna fjármögnunar hryðjuverka var unnið í breiðri samvinnu við innlendar löggæslustofnanir, s.s. lögreglufirvöld, skatt- og tollfirvöld og Sfl. Þá var upplýsinga jafnframt aflað frá erlendum systurstofnunum en RLS viðhefur alþjóðasamstarf við aðrar löggæslu- og öryggisstofnanir sem hafa að markmiði að fyrirbyggja hryðjuverk, annast rannsókn málaflokksins o.fl. Enn fremur býr greiningardeild RLS yfir ýmsum upplýsingum um hryðjuverkastarfsemi en frá árinu 2008 hefur deildin lagt mat á og gert skýrslur um hættu á hryðjuverkum.

ALMENNT UM HÆTTUNA Á HRYÐJUVERKUM Á ÍSLANDI

Í íslenskum rétti hafa ákvæði 100. gr. a.-c. í hgl. að geyma afbrot vegna hryðjuverka. Um ræðir refsíákvæði um hryðjuverk, fjármögnun hryðjuverka og stuðning við hryðjuverkastarfsemi. Í íslenskum refsirétti er ekki ýkja löng hefð fyrir refsíákvæðum um hryðjuverk en framangreind ákvæði öðluðust gildi 31. maí 2002 með lögum nr. 99/2002, sbr. fyrri umfjöllun áhættumatsins um tilefni þess að ákvæði um hryðjuverk voru lögfest hér á landi.

Stór þáttur í baráttu gegn hryðjuverkastarfsemi er beiting yfirvalda á fyrirbyggjandi aðgerðum af ýmsu tagi, t.d. með því að trufla eða raska mögulegri háttsemi sem tengist hryðjuverkastarfsemi. Þá eru varnir samfélaga gegn slíkri starfsemi af ýmsu tagi, t.d. ströng löggjöf, söfnun og skráning upplýsinga um hryðjuverkasamtök og einstaklinga sem tengjast hryðjuverkastarfsemi, öflugt og skilvirkt eftirlitskerfi, samvinna stjórnvalda og fræðsla og efling áhættuvitundar um málaflokkinn.

Í samræmi við hlutverk sitt samkvæmt reglugerð um greiningardeild ríkislögreglustjóra nr. 404/2007 leggur deildin mat á hættu á hryðjuverkum á Íslandi. Í skýrslu RLS vegna mats á hryðjuverkaógn sem gefin var út í febrúar 2022 kom fram að ekki væri hægt að útiloka að unnið sé hryðjuverk á Íslandi og

að illmögulegt væri að koma í veg fyrir handahófskenndar árásir einstaklinga þó líkur á að slíkar árásir falli undir hryðjuverkaákvæðið væru taldar litlar.¹³⁰

Í september 2022 tilkynnti lögregla um rannsókn á ætluðum undirbúningi hryðjuverkaárásar hér á landi. Gefin var út ákæra vegna málsins og er málið enn til meðferðar fyrir dómstólum. Um er að ræða fyrstu rannsókn og ákæru vegna hryðjuverkabrota á Íslandi.

Í desember 2022 var tekinn upp nýr fimm stiga kvarði við mat á hættustigi vegna hryðjuverka sem miðar að því að samræma notkun hættustiga á Íslandi við nágrannalönd. Á Íslandi hafði hingað til verið notast við fjögurra stiga kvarða og var hættustig á Íslandi metið í fyrsta stigi af fjórum. Í desember 2022 gaf greiningardeild RLS út að hættustig á Íslandi væri á þriðja stigi af fimm; aukin ógn, þ.e. til staðar væri ásetningur og/eða geta og hugsanleg skipulagning hryðjuverka.¹³¹

Mat á ógn sem stafar af fjármögnun hryðjuverka hér á landi hefur hingað til tekið mið af mati RLS á hættu á hryðjuverkum. Má ætla að hækkað hættustig vegna hryðjuverka hér á landi geti því haft áhrif á áhættumat vegna fjármögnunar hryðjuverka. Þá má einnig ætla að sú samstaða sem sýnd hefur verið hér á landi með erlendum hópum sem staðsettir eru á átakasvæðum og hafa verið skilgreindir sem hryðjuverkasamtök geti haft áhrif á mat á hættu vegna fjármögnunar hryðjuverka.

UM ÁHÆTTUMAT Á FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA

Samhliða því að meta áhættu á peningaþvætti var lagt mat á áhættuþætti er tengjast fjármögnun hryðjuverka. Þó svo að bein samsvörun sé ekki á milli þessara tveggja þátta geta þeir átt ýmislegt sameiginlegt þar sem fjármögnun hryðjuverkastarfsemi getur verið afrakstur af brotastarfsemi, t.d. ólögmætur ávinningur af frumbrotum peningaþvættis líkt og fíkniefna- og auðgunar-brotum. Þá geta hvort tveggja peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka tengst skipulagðri brotastarfsemi. Enn fremur geta veikleikar sem tengjast þessu tvennu verið þeir sömu eða sambærilegir.

Að sama skapi er margt ólíkt með þessum tveimur þáttum. Ólíkt því sem yfirleitt á við um peningaþvætti geta fjárhæðir vegna fjármögnunar hryðjuverka verið lágar og þeir fjármunir sem notaðir eru verið fengnir hvort sem er með lögmætum eða ólögmætum hætti. Þá getur fjármögnun hryðjuverka farið fram í öðru ríki en því sem ætlunin er að fremja hryðjuverk og því ekki unnt að leggja þessa tvo þætti að jöfnu.

Greiningardeild RLS fer með rannsóknarforræði sakamála vegna hryðjuverkabrota í samræmi við ákvæði reglugerðar um stjórn lögreglu-rannsókna og samvinnu héraðssaksóknara og lögreglustjóra við rannsókn sakamála nr. 660/2017. Af þeim sökum fær deildin til meðferðar greiningar Sfl. vegna tilkynninga á grunsamlegum viðskiptum um mögulega

¹³⁰ Hryðjuverkaógn á Íslandi. Hættumatsskýrsla greiningardeildar ríkislögreglustjóra. Ríkislögreglustjóri, Reykjavík 2022, bls. 8.

¹³¹ www.logreglan.is/vidbunadargeta-logreglu-aukin-timabundid/

fjármögnun hryðjuverka á grundvelli pbl. Framangreindar upplýsingar voru hafðar til hliðsjónar við áhættumatið, sem og vitneskja og þekking innan greiningardeildar, auk fyrrgreindra skýrslna um hryðjuverkaógn.

Við áhættumatið voru einnig hafðar til hliðsjónar þekktar aðferðir við fjármögnun hryðjuverka sem FATF hefur m.a. vakið athygli á, s.s. lág fjárframlög frá einkaaðilum eða fyrirtækjum til hryðjuverkastarfsemi, misnotkun á félögum sem ekki hafa fjárhagslegan tilgang og senda fjármuni á svæði sem eru áhættusöm m.t.t. hryðjuverka, notkunar ágóða af ýmiss konar brotastarfsemi, kúgunar af ýmsu tagi, mannrána, löglegrar verslunarstarfsemi og opinberra fjárframlaga frá ríki. Þá eru þekktar leiðir við flutning fjármuna til stuðnings hryðjuverkastarfsemi t.a.m. millifærslur af bankareikningum, peningasendingar og flutningur reiðufjár milli svæða eða landa.¹³²

Þá tekur áhættumatið mið af því að Ísland er einsleitt samfélag með tiltölulega fáa íbúa þar sem um 18% af heildarmannfjöldanum eru erlendir ríkisborgarar.¹³³ Glæpatíðni er lág, almenn lögregla er ekki búin skotvopnum dags daglega, hér er enginn her og Ísland hefur ekki sérstök tengsl við ríki sem metin eru áhættusöm með hliðsjón af hættu af hryðjuverkum. Líkt og á undan hefur verið rakið var fyrsta ákæra vegna brota á hryðjuverkaákvæði gefin út árið 2022 og er um að ræða ætlaða tilraun til hryðjuverka. Engin staðfest mál hafa komið upp hérlandis sem tengjast fjármögnun hryðjuverka og hið sama gildir um stuðning við hryðjuverkastarfsemi.

Helstu forsendur fyrir mati á ógn eru eftirfarandi:

- Fyrsta rannsókn og ákæra vegna tilraunar til hryðjuverka á Íslandi hefur litið dagsins ljós.
- Hugsanlegt er að hér á landi séu einstaklingar sem aðhyllast ofbeldis- og öfgafulla hugmyndafræði og þrói með sér getu og ásetning til að fremja hryðjuverk.
- Engar vísbendingar eru um að hryðjuverkahópar séu starfandi á Íslandi.
- Engar vísbendingar eru um að íslenskir hryðjuverkahópar séu starfræktir erlendis.
- Engar staðfestar upplýsingar eru um að samfélag öfgafullra trúar- eða lífsskoðunarhópa hafi myndast á Íslandi.
- Engin sjáanleg merki eru um að leiðtogar eða áhrifavaldar stundi eða skipuleggi innrætingu öfgafullrar hugmyndafræði eða hvetji til hryðjuverka á Íslandi.
- Engar vísbendingar eru um ferðalög vígamanna (e. foreign fighters) frá Íslandi.

¹³² FATF Report. *Emerging Terrorist Financing Risks*. FATF, Paris 2015.

¹³³ [Mannfjöldinn á 2. ársfjórðungi 2023 – Hagstofa Íslands](#)

- Ísland er ekki talið vera skotmark hryðjuverkasamtaka á borð við Ríki Íslams (ISIS) og Al-Kaída eða ofbeldisfullra öfgahópa sem styðja málstað þeirra.
- Fjöldi móttekinna og sendra beiðna á grundvelli alþjóðasamstarfs um upplýsingamiðlun vegna fjármögnunar hryðjuverka er mjög lítill.
- Hlutfall tilkynninga til Sfl. vegna grunsamlegra viðskipta er tengjast fjármögnun hryðjuverka er afar lágt.

Aftur á móti eru til staðar ógnir er tengjast möguleikum á fjármögnun hryðjuverka. Þær ógnir eru þekktar og eru aukin heldur alþjóðlegar ógnir sem FATF hefur m.a. vakið athygli á. Tengjast þær flutningi reiðufjár yfir landamæri, flutningi fjármuna til og frá Íslandi í gegnum fjármálakerfið og með peningasendingum og loks starfsemi almannaheillafélaga. Þessir matsþættir verða teknir sérstaklega fyrir í köflunum hér á eftir.

Við mat á áhættu þarf að horfa til veikleika, s.s. vegna útsetningar áhættu, áhættuvitundar, lagaumgjarðar og eftirlits. Veikleikar Íslands til þess að takast á við fjármögnun hryðjuverka lúta fyrst og fremst að heimildum til þess að afla upplýsinga og gagna án þess að afbrot hafi verið drýgt, þ.e. beitingu fyrirbyggjandi aðgerða í þágu löggæslu, t.d. heimilda til þess að afla fjárhagsupplýsinga hjá þriðja manni. Hefur lögregla t.d. þrengri heimildir en Sfl. og SRS. Þó má nefna að í bígerð er frumvarp til laga um breytingar á lögreglulögum nr. 90/1996, m.a. varðandi afbrotavarnir. Loks má nefna að þrátt fyrir að almennt sé betri yfirsýn yfir félagastarfsemi, m.a. vegna skráningarskyldu almannaheillafélaga með starfsemi yfir landamæri, er hún e.t.v. ekki fullnægjandi að teknu tilliti til fjölda félaga, þess að félagaform eru sundurleit og að opinbert eftirlit með félögum er takmarkað.

Hvað mildandi þætti varðar er samstarf stjórnvalda og stofnana afar gott og skilvirkt á þessum vettvangi. Þá er verklag í föstum skorðum og skjalfest, bæði hjá Sfl. og lögreglu, varðandi úrvinnslu tilkynninga og vísbendinga um fjármögnun hryðjuverka, sem og rannsókn mála.

Áhættumat og áhættumatsþættir fjármögnunar hryðjuverka taka mið af þessu.

5.1.1. FLUTNINGUR REIÐUFJÁR YFIR LANDAMÆRI

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Flutningur reiðufjár til og frá landi getur átt sér stað með tvenns konar hætti. Annars vegar að einstaklingur flytji reiðufé yfir landamæri þegar hann yfirgefur eða kemur til landsins, t.d. í farangri eða á sér. Oft er rætt um peningaburðardýr í þessu samhengi. Hins vegar er unnt að senda reiðufé til eða frá landi án þess að sendandi fylgi fénu, s.s. með pósti- eða farmþjónustu. Hér kemur einnig til skoðunar flutningur á rafeyri yfir landamæri, þ.e. fyrirframgreiddum kortum.

Leiðir inn og út úr landinu eru með flugi eða með skipi. Á Íslandi eru fjórir alþjóðlegir flugvellar og um 70 hafnir, þar af eru vöruflutningar í gegnum 10 hafnir. Þá kemur hér reglulega farþegaferja, Norræna. Loks er unnt að senda reiðufé í pósti- eða farmsendingum. Mikill vöxtur hefur orðið í ferðaþjónustu hér á landi, ef frá er talið tímabil Covid-19 faraldursins. Alls var fjöldi komu- og brottfarafarþega, erlendra og innlendra, um millilandaflugvelli um 2,2 milljónir árið 2021 auk þess sem koma skemmtiferðaskipa hefur aukist umtalsvert.

Skýlt er að gera töllyfirvöldum sérstaklega grein fyrir fjármunum (reiðufé eða handhafabréfum) sem fluttir eru til eða frá landinu að fjárhæð sem nemur 10.000 evrum eða meira. Slíkt gildir hvort sem fjármunirnir eru fluttir til landsins í flugi, með skipi eða pósti- eða farmsendingu.

ÓGNIR

Í alþjóðlegu samhengi eru þekkt dæmi um að hryðjuverkamenn hafi fært fjármuni á milli svæða, t.a.m. í ferðalögum frá Evrópu til þriðja ríkis. Þá eru einnig þekkt dæmi um að „verðandi“ heimsnúnir vígamenn hafi flutt reiðufé á leið sinni frá heimalandi til átakasvæðis. Hér á landi hafa engin mál komið upp þar sem fjármunir hafa verið fluttir yfir landamæri í því skyni að fjármagna hryðjuverkastarfsemi.

Flutningur reiðufjár yfir landamæri er þekkt leið til að fjármagna hryðjuverkastarfsemi þar sem oft er um að ræða lágar upphæðir. Falla reiðufjárupphæðirnar jafnvel undir tilkynningarskyld mörk. Fyrir sendandann er enn minni áhætta fólgin í að senda reiðufé með pósti eða farmsendingum, t.d. með mörgum sendingum og lágar upphæðir í hvert sinn. Er slíkt líklegt til að gera eftirlit tollgæslu örðugt. Loks stafar ógn af notkun fyrirframgreiddra korta og flutningi þeirra yfir landamæri en fyrirframgreidd kort eru undanskilin tilkynningarskyldu.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Áhætta sem stafar af flutningi reiðufjár yfir landamæri er tengd við áhættu af háum peningaseðlum en með þessari aðferð er mögulegt er að flytja háar upphæðir reiðufjár hratt og nafnlaust. Skoðast það með hliðsjón af því að aðgengi að gjaldeyri hér á landi er gott og auðvelt er að skipta íslenskum krónum í erlendan gjaldeyri, sbr. umfjöllun áhættumatsins um gjaldeyrisskipti. Ríkari kröfur eru gerðar til viðskiptamanna nú en við gerð síðasta áhættumats við kaup á gjaldeyri. Í gegnum tíðina hefur reynst erfitt að hafa yfirsýn og eftirlit með aðilum sem eru ekki með kennitölu en framvísa skilríkjum við gjaldeyrisviðskipti.

Eftirlit með flutningi reiðufjár yfir landamæri við komur og brottfarir ferðamanna hefur verið eft í tengslum við átaksverkefni, sem felur í sér skilvirkara eftirlit út frá áhættumiðaðri greiningu, og þá er einnig virkt eftirlit með farþegum sem hafa tilkynnt um að þeir séu að ferðast með fjármuni. Hins vegar er sérhæft eftirlit með flutningi reiðufjár með póst, hrað- eða farmsendingum takmarkað. Loks má nefna að hundar tollgæslunnar hafa ekki lokið þjálfun í leit að peningum. Þá hafa mjög fá mál komið upp hjá tollgæslu vegna flutnings fjármuna yfir landamæri á árunum 2021 til 2022, þó merkja megi aukningu það sem af er árinu 2023. Engin mál hafa komið upp vegna flutnings fjármuna með póst- eða farmsendingum. Að teknu tilliti til fjölda mála sem tollgæslan hefur haft til meðferðar og upplýsinga um eftirlitið má telja að eftirlit með flutningi reiðufjár og annarra verðmæta til og frá landinu sé ábótavant.

Lagaumgjörð varðandi tilkynningarskyldu um flutning reiðufjár tekur einnig til póst- og farmsendinga. Hins vegar skortir tollgæslu heimildir vegna skoðunar á farangri ferðamanna á leið úr landi en ekki er heimilt að framkvæma leit í innrituðum farangri brottfarafarþega án þess að viðkomandi sé viðstaddur skoðunina eða gefinn kostur á að vera viðstaddur. Loks má ætla að varnaðaráhrif viðurlaga séu takmörkuð og þá eru gerðar auknar körfur um saknæmisstig í brotum er varða inn- eða útflutning á reiðufé umfram önnur tollalagabrot.

Til mildandi þátta má nefna landfræðilega legu Íslands, fjarri svæðum þar sem hættustig hryðjuverka er metið hátt. Áhættuvitund hefur verið aukin á þessum vettvangi, bæði innan stjórnsýslunnar og hjá tilkynningarskyldum aðilum, og stjórnvöld hafa staðið fyrir útgáfu fræðsluefnis. Hins vegar eru tilkynningar til Sfl. um grunsamleg viðskipti vegna fjármögnunar hryðjuverka enn afar fáar.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIÐLUNGS

Með hliðsjón af fyrirliggjandi ógnum og veikleikum, sem og mildandi þáttum, telst áhætta vegna flutnings reiðufjár yfir landamæri vegna fjármögnunar hryðjuverka vera miðlungs.

5.1.2. FLUTNINGUR FJÁRMUNA TIL OG FRÁ ÍSLANDI Í GEGNUM FJÁRMÁLAKERFIÐ

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Til umfjöllunar hér er flutningur fjármuna yfir landamæri í gegnum fjármálakerfið, þ.e. framkvæmd millifærsla á fjármunum. Í tengslum við áhættu af fjármögnun hryðjuverka er aukin áhætta talin felast í millifærslum um áhættusöm svæði. Hér kemur til skoðunar íslenska bankakerfið, þ.e. fjármálastofnanir sem eru tilkynningarskyldar hér á landi.

Á Íslandi er gott aðgengi að bankapjónustu, sbr. umfjöllun í fjármála-kafla áhættumatsins vegna peningabættis. Íslensku bankarnir og greiðslu-þjónustuveitendur eru ekki með útibú erlendis og er hlutfall erlendra viðskipta-manna ekki ýkja hátt. Þá er ekki hægt að stofna til bankaviðskipta nema viðkomandi hafi hér kennitölu. Ef um erlendan ríkisborgara er að ræða sem ekki uppfyllir skilyrði til skráningar í Þjóðskrá þarf viðkomandi að sækja um kerfiskennitölu hjá viðeigandi opinberum aðila.

ÓGNIR

Á alþjóðavísu eru þekkt dæmi um notkun reiðufjárinnlagna og -úttekta í þeim tilgangi að fjármagna hryðjuverk. Dæmi er um að hryðjuverkamenn, skyldmennir þeirra og vinir hafi komið lögmætu eða illa fengnu fé inn í fjármálakerfið, að fölsuð og stolin skilríki hafi verið notuð við opnun bankareikninga og að hryðjuverkamenn taki út reiðufé í hraðbönkum sem staðsettir eru á átaka-svæðum eða nágrannalöndum þeirra. Einnig hefur reiðufé verið tekið út úr hraðbönkum á svæðum þar sem áhætta á hryðjuverkum er ekki mikil til að greiða fyrir ýmis útgjöld tengd hryðjuverkastarfsemi. Hér á landi hafa engin mál komið upp þar sem reiðufjárinnlagnir eða -úttektir hafa verið notaðar í þessum tilgangi.

Á Íslandi er aðgengi að bankapjónustu gott. Auðvelt er að stofna bankareikning og millifæra reiðufé milli landa með hraðvirkum hætti. Á það sérstaklega við þegar uppruni fjár er lögmætur og vekur þar með ekki upp grunsemdir þegar bankareikningur er stofnaður. Þá er þessi þjónusta útsett fyrir áhættu þar sem misnotkun á henni krefst ekki mikillar skipulagningar eða sérþekkingar. Helsta ógnin með tilliti til fjármögnunar hryðjuverka felst í því að

oft er um að ræða lágar fjárhæðir sem kann að hafa þann tilgang að komast hjá frekari skoðun.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Hvað varðar veikleika í þessari starfsemi eiga þeir veikleikar sem fjallað er um í kafla um innlánastarfsemi og greiðsluþjónustu vegna peningaþvættis einnig við um hér, t.a.m. varðandi veikleika í tengslum við áhættuflokkun viðskiptamanna og reglubundið eftirlit með viðskiptum. Þá er mikilvægt að nefna að nýjar hættur og tækifæri kunna að skapast með nýrri tækni, t.d. með notkun sjálfvirkra tæknilausna við stofnun viðskiptasambanda.

Til mildandi þátta má nefna að nafnlaus viðskipti eru óheimil og laga-umgjörð þykir fullnægjandi. Þá er áhættumiðað eftirlit með fjármálamarkaðnum umfangsmikið. Loks eru viðskiptabankarnir fjórir ekki með útibú erlendis og erlendir viðskiptamenn þeirra eru fáir, þó þeim hafi farið fjölgandi.

Áhættuvitund tilkynningarskyldra aðila er ábótavant hvað varðar erlendar greiðslur. Einnig skortir löggæsluyfirvöld heimildir til að afla upplýsinga og gagna án þess að afbrot hafi verið drýgt. Þá eru tilkynningar um grunsamleg viðskipti vegna fjármögnunar hryðjuverka afar fáar og hefur aðeins ein slík tilkynning borist Sfl. frá viðskiptabanka á sl. fimm árum.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIÐLUNGS

Með hliðsjón af fyrirliggjandi ógnum og veikleikum, sem og mildandi þáttum, telst áhætta af fjármögnun hryðjuverka vegna flutnings fjármuna í gegnum bankakerfið yfir landamæri vera miðlungs.

5.1.3. FLUTNINGUR FJÁRMUNA TIL OG FRÁ ÍSLANDI MEÐ PENINGASENDINGUM

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Til umfjöllunar hér er mat á áhættu vegna fjármögnunar hryðjuverka sem stafar af flutningi fjármuna yfir landamæri með peningasendingum. Á umfjöllun um mat á áhættu vegna peningaþvættis í þessari starfsemi að miklu leyti við hér.

Peningasendingar eru þjónusta þar sem greiðandi afhendir greiðsluþjónustuveitanda fjármuni sem sendir þá síðan áfram til móttakanda í gegnum annan greiðsluþjónustuveitanda. Móttakandi getur síðan óskað eftir því að fá fjármunina greidda út í reiðufé, sbr. 30. tölul. 1. mgr. 3. gr. laga um greiðsluþjónustu nr. 114/2021. Viðskiptamenn þurfa ekki að eiga reikninga hjá greiðsluþjónustuveitanda til þess að stunda þessi viðskipti. Við viðskipti að upphæð 1.000 evrur eða meira er aðilum skylt að gera áreiðanleikakönnun á viðskiptamönnum sínum skv. ppl. Dregið hefur úr framboði á þessari þjónustu hér á landi og stundar nú einn aðili þessa starfsemi og er um að ræða umboðsaðila erlendar greiðslustofnunar. Með minna aðgengi að þjónustunni hefur dregið úr notkun þessara viðskipta. Hlutfall erlendra viðskiptamanna er lágt og í örfáum tilvikum koma þeir frá áhættusömum eða ósamvinnuþýðum ríkjum. Ekki eru upplýsingar um að hér á landi sé starfrækt peningasendingarþjónusta án starfsleyfis, einnig þekkt sem Hawala.

ÓGNIR

Víða erlendis hefur áhætta sem stafar af peningasendingum verið metin mikil en þekkt dæmi eru um að þessi þjónusta hafi verið nýtt til að flytja fé til fjármögnunar hryðjuverka. Á átakasvæðum þar sem takmarkað aðgengi er að bankaþjónustu og hryðjuverkasamtök eru starfandi eru peningasendingar oft sú fjármálaþjónusta sem notuð er til að flytja fjármuni.¹³⁴

Unnt er að færa reiðufé milli landa með hraðvirkum hætti með peningasendingum. Nafnlaus viðskipti eru ekki heimil en hægt er að komast hjá því að gefa upp raunverulegan eiganda fjármuna með notkun falsaðra eða stolinna skilríkja eða með notkun strámanna. Einnig er hægt að komast hjá áreiðanleikakönnun með millifærslu á lágu upphæðum en slíkt er algengt er um ræðir fjármögnun hryðjuverka. Þá skapar mikil reiðufjárnotkun og á

¹³⁴ FATF Report. Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. FATF, París 2019.

tíðum óformleg uppbygging slíkrar þjónustu aukna ógn vegna fjármögnunar hryðjuverka. Hlutfall erlendra viðskiptamanna eina aðilans sem stundar peningasendingaþjónustu hérlandis er lágt og í örfáum tilvikum koma þeir frá áhættusömum eða ósamvinnuþýðum ríkjum.

Hér á landi hafa engin mál komið upp þar sem fjármagn hefur verið flutt frá Íslandi með peningasendingum í því skyni að fjármagna hryðjuverkastarfsemi.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Hér á landi eru peningasendingar stundaðar af umboðsaðila erlendarar greiðslustofnunar. Felur það eitt og sér í sér talsverða áhættu, ekki síst vegna þess að almennt er erfitt fyrir greiðslustofnanir, sem umboðsaðilar starfa fyrir, að stýra og hafa eftirlit með þeim síðarnefndu. Peningasendingarþjónusta er stunduð samhliða annarri ólíkri starfsemi, t.d. pósthjónustu, og eru veikleikar varðandi innleiðingu áhættumiðaðrar nálgunar. Viðskiptasambönd eru oft ekki til lengri tíma, framkvæmd er takmörkuð áreiðanleikakönnun og því eru auknar líkur á notkun falsaðra eða stólinna skilríkja. Þjónustan byggir á viðskiptum með reiðufé og því fylgir viss áhætta. Misnotkun krefst ekki sérstakrar kunnáttu eða skipulags.

Til mildandi þátta má nefna að aðgengi að þessari þjónustu hefur minnkað með fækkun umboðsaðila. Þá má nefna að lagaumgjörð og eftirlit með peningasendingum er í nokkuð góðu horfi, sem og að stjórnvöld eru vel meðvituð um þær ógnir sem stafa af starfseminni. Þá hefur áhættuvitund verið aukin á þessum vettvangi, bæði innan stjórnsýslunnar og hjá tilkynningar-skyldum aðilum og hafa stjórnvöld staðið fyrir útgáfu fræðsluefnis. Fáar tilkynningar berast til Sfl. vegna gruns um fjármögnun hryðjuverka en af þeim sem berast eru flestar frá þjónustuveitendum peningasendinga. Engu að síður er áhættuvitund í starfseminni takmörkuð.

ÁHÆTTUFLOKKUN

MIÐLUNGS

Með hliðsjón af fyrirliggjandi ógnum og veikleikum, sem og mildandi þáttum, telst áhætta vegna flutnings fjármuna með peningasendingum vegna fjármögnunar hryðjuverka vera miðlungs.

5.1.4. FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA, STARFSEMI ALMANNAHEILLAFÉLAGA YFIR LANDAMÆRI

ÁHÆTTUFLOKKUN



ALMENNT

Við áhættumatið voru almannaheillafélög með starfsemi yfir landamæri tekin til sérstakrar skoðunar. Meginástæða þess að horft er til slíkra félaga er sú að dæmi eru um að innan ríkja FATF hafi félög með ófjárhagslegan tilgang sem starfa að almannaheillum verið misnotuð og þá einkum við fjármögnun hryðjuverka.¹³⁵ Við gerð áhættumatsins var skilgreining FATF á almannaheillafélögum höfð til hliðsjónar, en samtökin skilgreina slík félög með eftirfarandi hætti: „A legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of „good works““.¹³⁶ Á þessum grunni var umfjöllunin afmörkuð við félög til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, skráð trú- og lífsskoðunarfélög og stofnanir og sjóði sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.

Um félög sem teljast til almennra félaga og félagasamtaka og vinna að almannaheillum með starfsemi yfir landamæri gilda lög um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri nr. 119/2019. Lögin öðluðust gildi 11. október 2019 en fram að þeim tíma var skráningarskyldu þessa félagaforms ekki til að dreifa. Skráð félög í lok árs 2022 voru 47. Kröfur til umrædds félagaforms eru hæfilegar, að teknu tilliti til fjölda þeirra. Í lögunum eru m.a. sett fram skilyrði um stjórnun félags, bókhald og ársreikninga og lágmarks hæfisskilyrði stjórnenda. Umfang þessara félaga er ekki mikið með hliðsjón af fjárhagslegum umsvifum. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. ppl., sbr. breytingalög þeirra laga nr. 96/2020, hefur peningaþvættiseftirlit ríkisskattstjóra eftirlit með slíkum félögum.

Trú- og lífsskoðunarfélög vinna að almannaheillum og eru almannaheilla-félög sé tekið mið af skilgreiningu FATF. Þau starfa á grundvelli laga um skráð trú- og lífsskoðunarfélög nr. 108/1999 og reglugerðar um skráningu slíkra félaga nr. 106/2014. Lögin kveða á um rétt manna til að stofna trúfélög og iðka trú sína í samræmi við sannfæringu hvers og eins. Lagaumgjörð félagaformsins er þannig háttað að forstöðumaður félags þarf að gjalda til sóknar hér á landi sem þýðir í raun að hann þarf að vera skattskyldur hér á landi og þ.a.l. búsettur hér

¹³⁵ FATF Report. Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations. FATF, París 2014, bls. 36–48.

¹³⁶ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations. FATF, París 2023, bls. 63.

meirihluta ársins. Það eru engar slíkar kröfur gerðar til stjórnarmanna í félögunum, þeir geta verið búsettir í öðru ríki og jafnvel án þess að hafa nein tengsl við Ísland. Dæmi eru um að íslensk trú- og lífsskoðunarfélög hafi alþjóðlega starfsemi, einkum með tengsl við Norðurlönd, og að stjórnarmenn félaga séu búsettir erlendis. Að því leyti getur starfsemi slíkra félaga náð yfir landamæri.

Opinbert eftirlit með þessu félagaformi er í höndum sýslumannsins á Norðurlandi eystra og lýtur einkum að ráðstöfun fjármuna í formi sóknargjalda sem renna til slíkra félaga og með stöðu forstöðumanna. Þá getur sýslumaður felld skráningu félags úr gildi, ef skilyrði skráningar eru ekki lengur fyrir hendi eða félag vanrækir skyldur sínar samkvæmt lögum, að undangenginni viðvörun og úrbótafresti. Skráð trú- og lífsskoðunarfélög í lok árs 2022 voru 51, þar af voru 44 trúfélög og sjö lífsskoðunarfélög. Á árinu 2022 voru tæplega 3,1 ma.kr. greiddir úr ríkissjóði vegna sóknargjalda, þar af um 700 m.kr. til trúfélaga sem standa utan þjóðkirkjusafnaða hér á landi.¹³⁷

Loks kunna sjóðir og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá á grundvelli laga nr. 19/1988 og reglugerðar nr. 140/2008 að tilheyra flokki almannaheillafélaga samkvæmt skilgreiningu FATF. Um er að ræða sjóði og stofnanir sem falla í flokk sjálfseignarstofnana, hafa ekki fjárhagslegan tilgang og starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Við stofnun eru fjármunir inntir af hendi til sjóðsins eða stofnunarinnar með gjöf, erfðaskrá eða öðrum einkaréttarlegum löggæringi, sem þeim er ætlað að nýta í þágu eins eða fleiri markmiða. Í skipulagsskrá skal greina stofnfé, uppruna þess, markmið sjóðs eða stofnunar og hvernig fé skuli varið til að ná þeim markmiðum. Þá skal greina frá skipun stjórnar og ábyrgðaraðila með fjárvörslu.

Opinbert eftirlit með starfsemi þessari er í höndum sýslumannsins á Norðurlandi vestra. Þá hefur Ríkisendurskoðun eftirlit með reikningsskilum þessa félagaforms en 30. júní ár hvert skal senda Ríkisendurskoðun reikning sjóðsins eða stofnunarinnar fyrir næstliðið ár ásamt skýrslu um það hvernig fjármunum hefur verið ráðstafað á því ári. Um nokkurn fjölda er að ræða eða 684 virka sjóði og stofnanir í lok árs 2022. Af þeim höfðu um 58% skilað ársreikningi í desember 2022 fyrir árið 2021. Tekjur sjóða og stofnana eru mismiklar og eignir þeirra að sama skapi. Um verulegar fjárhæðir er að ræða þegar tekjur og eignir eru metnar í heild sinni, þar sem fjárhæðir hlaupa á milljörðum króna. Varðandi starfsemi stofnana og sjóða yfir landamæri þá hafa sumar sjálfseignarstofnanir það t.d. að markmiði að stuðla að mannúðarstörfum utan Íslands. Þá eru einnig dæmi um að stjórnarmenn þessa félagaforms séu erlendir ríkisborgarar.

ÓGNIR

Gera þarf greinarmun á þeirri ógn sem stafar annars vegar af starfsemi almannaheillafélaga sem eru gagngert stofnuð og/eða rekin í þeim tilgangi að fjármagna hryðjuverk og hins vegar misnotkun á almannaheillafélögum sem koma að flutningi

¹³⁷ Sóknargjöld 2022. Fjársýsla ríkisins, Reykjavík 2023, bls. 2.

fjármuna til og frá átakasvæðum þar sem varnir gegn fjármögnun hryðjuverka eru veikar. Þá eru félög sem teljast til almannaheillafélaga ólík og stafar meiri ógn af sumum þeirra en öðrum. Til að mynda eru almannaheillafélög sem vinna að mannúðarmálum oft á tíðum með starfsemi á svæðum þar sem áhætta af hryðjuverkum er metin mikil eða þar sem fyrir eru herskáar sveitir og/eða hryðjuverkahópar.

Starfsemi almannaheillafélaga hér á landi á áhættusömum svæðum er óveruleg. Jafnframt eru engar vísbendingar um fjármögnun hryðjuverka í gegnum almannaheillafélög hérlandis eða tengsl félaga við slíka háttsemi erlendis. Skoðast helstu ógnir sem stafa af starfsemi almannaheillafélaga með hliðsjón af því.

VEIKLEIKAR OG MILDANDI ÞÆTTIR

Helstu veikleikar félaga sem vinna að almannaheillum og kunna að starfa yfir landamæri eru að um mismunandi félagaform er að ræða þar sem mismunandi lagareglur gilda. Gerir þetta yfirsýn nokkuð örðuga þar sem ekki er um að ræða fortakslausa skráningarskyldu almannaheillafélaga sem starfa yfir landamæri. Þá er opinbert eftirlit með starfsemi almannaheillafélaga til staðar en er ekki á sömu hendi, heldur í reynd í höndum fjögurra mismunandi stjórnvalda. Loks er bæði lagaumgjörð trú- og lífsskoðunarfélaga og sjóða og stofnana sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá komin til ára sinna og þarfnast endurskoðunar m.a. með hliðsjón af ógnum af fjármögnun hryðjuverka. Þó ber að nefna að áform eru um breytingar á lögum um trú- og lífsskoðunarfélög sem og lögum um sjóði og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá og er markmið breytinganna er að bregðast við umfjöllun í síðustu uppfærslu áhættumatsins.

Til mildandi þátta telst aukin áhættuvitund, m.a. með útgáfu fræðsluefnis. Þá hefur verið komið til móts við skort á formfestu sem virðist hafa einkennt starfsemi almannaheillafélaga með starfsemi yfir landamæri með lagasetningu um starfsemina, sbr. lög nr. 119/2019.

ÁHÆTTUFLOKKUN

LÍTIL

Með hliðsjón af fyrirliggjandi ógnum og veikleikum telst áhætta vegna fjármögnunar hryðjuverka af starfsemi almannaheillafélaga sem hafa starfsemi yfir landamæri vera lítil.

6. SKRÁ YFIR HELSTU SKAMMSTAFANIR

EES	Evrópska efnahagssvæðið
EFTA	Fríverslunarsamtökum Evrópu
ESB	Evrópusambandið
FATF	Financial Action Task Force
HGL	Almenn hegningarlög nr. 19/1940
HRD	Hæstaréttardómur
LRD	Landsréttardómur
PÞL	Lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018
RLS	Ríkislögreglustjóri
SFL	Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu
SÍ	Seðlabanki Íslands
SRS	Skattrannsóknarstjóri
SP	Sameinuðu þjóðirnar

7. HEIMILDASKRÁ

-
- Aðgerðaáætlun 2021-2023 – Aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.* Stýrihópur dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, Reykjavík 2021.
- Basel AML Index 2022: 11th Public Edition - Ranking money laundering and terrorist financing risk around the world.* Basel Institute on Governance, Basel 2022.
- Den nationale risikovurdering af hvidvask. Hvidvasksekretariatet 2022.* Danmarks finansielle efterretningsenhed (FIU), Kaupmannahöfn 2023.
- Estimating Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and other Transnational Organized Crimes - Research Report.* United Nations Office on Drugs and Crime, Vín 2011.
- EU Serious and Organised Crime Threat Assessment (SOCTA) 2021 - A Corrupting Influence: The Infiltration and Undermining of Europe's Economy and Society by Organised Crime.* Europol, Lúxemborg 2021.
- European Financial and Economic Crime Threat Assessment 2023 – The Other Side of the Coin: An Analysis of Financial and Economic Crime.* Europol, Lúxemborg 2023.
- FATF Guidance. National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment.* FATF, París 2013.
- FATF Report. Emerging Terrorist Financing Risks.* FATF, París 2015.
- FATF Report. Money Laundering Through the Physical Transportation of Cash.* FATF, París 2015.
- FATF Report. Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations.* FATF, París 2014.
- FATF Report. Terrorist Financing Risk Assessment Guidance.* FATF, París 2019.
- Fjármálainnviðir.* sí, Reykjavík, 7. rit 24. júní 2019.
- Fjármálastöðugleiki, 2022(1).* sí, Reykjavík, 30. rit. 16. mars 2022.
- Fjármálastöðugleiki, 2022(2).* sí, Reykjavík, 31. rit. 28. september 2022.
- Fjármálastöðugleiki, 2023(2).* sí, Reykjavík, 33. rit. 20. september 2023.
- Framkvæmd áhættumats vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka. Lærdómsskýrsla. 1. útgáfa.* sí, Reykjavík 2022.
- Global Gender Gap Report 2023 - Insight report.* World Economic Forum, Cologny/Geneva 2023.
-

- Global Peace Index 2023: Measuring Peace in a Complex World.* Institute for Economics & Peace, Sydney 2023.
- Hryðjuverkaógn á Íslandi. Hættumatsskýrsla greiningardeildar ríkislögreglustjóra.* Ríkislögreglustjóri, Reykjavík 2022.
- Innheimta dómsekta – Stjórnsýsluúttekt.* Ríkisendurskoðun, Reykjavík 2022.
- International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation.* The FATF Recommendations. FATF, París 2023.
- Jónatan Þórmundsson: Þættir um auðgunarbrot. Sérstakur hluti.* Reykjavík 2009.
- Leiðbeiningar við spurningalista Seðlabanka Íslands vegna áhættumiðaðs eftirlits með aðgerðum gegn peningapvætti og fjármögnun hryðjuverka.* sí, Reykjavík 2023.
- Mutual Evaluation Report of Iceland.* FATF, París 2018.
- Neobanker – En rapport om neobanker och deras risker relaterade til penningtvätt och finansiering av terrorism.* Polismyndigheten, Stokkhólmur 2022.
- osce Handbook on Data Collection in Support of Money Laundering and Terrorism Financing, National Risk Assessments.* Organization for Security and Co-operation in Europe, Vín 2012.
- Peningamál, 2023(3).* sí, Reykjavík, 93. rit. 23. ágúst 2023.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering or terrorist financing.* COM(2021)/420. ESB, Brussel 2021.
- Reference Guide to Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Second edition and supplement on special recommendation ix.* The World Bank, Washington 2006.
- Réttarbætur á sviði happdrættismála – skýrsla og tillögur.* Formaður starfshóps sem ætlað var að kanna mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála, Reykjavík 2022.
- Ríkisreikningur 2022.* Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Fjársýsla ríkisins, Reykjavík 2023.
- Sjálfseignarstofnanir og sjóðir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, fyrir rekstrarárið 2021.* Útdráttur úr ársreikningum. Ríkisendurskoðun, Reykjavík 2023.
- Skipulögð brotastarfsemi 2021. Mat greiningardeildar ríkislögreglustjóra á skipulagðri brotastarfsemi á Íslandi.* Ríkislögreglustjóri, Reykjavík 2011.
- Skipulögð brotastarfsemi á Íslandi. Áhættumatsskýrsla greiningardeildar ríkislögreglustjóra.* Ríkislögreglustjóri, Reykjavík 2019.
- Skýrsla dómsmálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra um aðdraganda og ástæður þess að Ísland hafnaði á „gráa lista“ FATF.* Stjórnarráð Íslands, Reykjavík 2019.

Skýrsla samstarfshóps félags- og barnamálaráðherra um félagsleg undirboð og brotastarfsemi á vinnumarkaði. Félagsmálaráðuneytið, Reykjavík 2019.

Sóknargjöld 2022. Fjársýsla ríkisins, Reykjavík 2023.

Supra-National Risk Assessment Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. SWD(2019)/650. ESB, Brussel 2019.

Supra-National Risk Assessment Report on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities. SWD(2022)/554. ESB, Brussel 2022.

Technical Assistance Report – Nordic Baltic Technical Assistance project: Financial Flows Analysis, AML/CFT Supervision, and Financial Stability. IMF Country report no. 23/320. Alþjóðagjaldeyrissjóðurinn, Washington 2023.

Tillögur nefndar um rannsókn og saksókn skattalagabrota. Reykjavík, 2019.

Tillögur og samantekt fulltrúa happdrættisfyrirtækja í starfshóp um réttarbætur á sviði happdrættismála til dómsmálaráðherra um breytingar á réttarreglum um happdrætti. Reykjavík 2022.

Tækifæri og óhættur á sviði stafrænnar fjármálaþjónustu sem byggist á dreifðri færsluskrá. Skýrsla starfshóps. Forsætisráðuneytið, Reykjavík 2023.

Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða. Skýrsla starfshóps. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2017.

Útgáfa tilhæfulausra sölureikninga – Eðli háttseminnar og mögulegt umfang – Tillögur til aðgerða. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2023.

Vefsíða Alþjóðabankans (e. The World Bank), data.worldbank.org

Vefsíða Alþjóðagjaldeyrissjóðsins (e. International monetary fund, IMF), www.imf.org

Vefsíða Alþingis, www.althingi.is

Vefsíða Evrópsku bankaeftirlitsstofnunarinnar (e. European Banking Authority, EBA), www.eba.europa.eu

Vefsíða Evrópusambandsins, commission.europa.eu

Vefsíða Ferðamálastofu, www.ferdamalastofa.is

Vefsíða Forbes Advisor, www.forbes.com/advisor/

Vefsíða fyrirtækisins Statista, www.statista.com

Vefsíða Hagstofu Íslands, www.hagstofa.is

Vefsíða Landssamtaka lífeyrissjóða, www.lifeyrismal.is

Vefsíða lögreglu, www.logreglan.is

Vefsíða Rannsóknarseturs verslunarinnar, Veltan, www.veltan.is

Vefsíða Reuters, www.reuters.com

Vefsíða Ríkissaksóknara, www.rikissaksoknari.is

Vefsíða SÞ um þróun lífgæða (e. Human development reports), hdr.undp.org

Vefsíða Samtaka atvinnulífsins, www.sa.is

Vefsíða Samtaka fyrirtækja í sjávarútvegi, www.sfs.is

Vefsíða Sambands Íslenskra sveitafélaga, www.samband.is

Vefsíða Samráðsgáttar, www.samradsgatt.island.is

Vefsíða Skattsins, www.skatturinn.is

Vefsíða Stafræns Íslands, www.islandi.is

Vefsíða Stjórnarráðs Íslands, www.stjornarradid.is

Vefsíða Transparency International, www.transparency.org

Vefsíða The Guardian, www.theguardian.com

Vefsíðan www.neobanks.app

Vefsíður Húsnæðis- og mannvirkjastofnunar, www.hms.is og www.fasteignaskra.is

Vefsíður Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), stats.oecd.org og www.oecdbetterlifeindex.org

Vefsíður Seðlabanka Íslands, www.sedlabanki.is og www.fme.is

8. VIÐAUKI

ÁHÆTTUFLOKKUN MATSPÁTTA – SAMANBURÐUR

Yfirlitið að neðan sýnir niðurstöður áhættuflokkunar á þeim matspáttum sem teknir voru til skoðunar við gerð þessa áhættumats bornar saman við niðurstöður áhættuflokkunar við gerð áhættumata frá árunum 2019 og 2021, sem byggðu á sömu aðferðafræði.

LÍTIL
MIÐLUNGS
VERULEG
MIKIL

Frumbrot peningabættis

2019

2021

2023

Skattsvik sem frumbrot peningabættis

Reiðufé og sýndareignir

Reiðufé, flutningur til og frá Íslandi

Reiðufjárviðskipti

Reiðufé í umferð, háir peningaseðlar

Sýndareignir (ekki metið 2019 og 2021)

Fjármálamarkaður

Innlánastarfsemi

Útlánastarfsemi

Greiðsluþjónusta

Peningasendingar

Gjaldeyrisskipti með reiðufém (ekki metið 2019)

Útgáfa rafeyris

Viðskipti og þjónusta með sýndareignir (hét Sýndarfé 2019 og 2021)

Viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga

Rekstur sjóða

Lífeyrissjóðastarfsemi (hét Lífeyrissjóðir 2019 og 2021)

Líftryggingastarfsemi

Stafræn fjármálaþjónusta sem lýtur eftirliti annarra ríkja (ekki metið 2019 og 2021)

Sérfræðingar

Lögmenn

Endurskoðendur

	2019	2021	2023
Bókarar (ekki metið 2019)			
Fasteignasalar og fasteignaviðskipti (hét Fasteignasalar 2019 og 2021)			
Skipasalar			
Bifreiðaumboð, bifreiðasalar og ökutækjaviðskipti (ekki metið 2019)			
Skartgripa- og gullsalar, eðalmálmar og -steinar (hét Eðalmálmar og -steinar 2019 og 2021)			
Listmunasalar og -miðlarar, markaður með listmuni (ekki metið 2019 og 2021)			

Fjárhættuspil

Lottó			
Happadrætti			
Getraunir (hét Veðmál 2019)			
Spilakassar – söfnunarkassar og happdrættisvélur			
Fjárhættuspil á netinu – erlendir rekstraraðilar (aðeins innlendir aðilar metnir 2019 og 2021)			
Bingó (ekki metið 2021 og 2023)			

Starfsemi félaga

Einkahlutafélög			
Hlutafélög, samlagsfélög og sjálfseignastofnanir			
Önnur félög með fjárhagslegan tilgang (hét Önnur félög 2019 og 2021)			
Almenn félög og félagasamtök (ekki metið 2019)			
Trú- og lífskoðunarfélög			
Sjóðir og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá			
Önnur almannaheillafélög			
Raunverulegur eigandi (aðeins til umfjöllunar en ekki áhættumetið 2023)			

Verlsun og þjónusta og annað

Kerfiskennitala (aðeins til umfjöllunar en ekki áhættumetið 2023)			
Vörur og þjónusta (partur af Reiðufjárviðskiptum og Einkahlutafélögum 2023)			
Afléttingar fjármagnshafta (ekki metið 2021 og 2023)			
Fjölgun ferðamanna (aðeins til umfjöllunar 2021 og 2023)			

Fjármögnun hryðjuverka (aðeins til umfjöllunar 2019)

Flutningur reiðufjár yfir landamæri			
Flutningur fjármuna til og frá Íslandi í gegnum fjármálakerfið			
Flutningur fjármuna til og frá Íslandi með peningasendingum			
Starfsemi almannaheillaffélaga yfir landamæri			
Flutningur fjármuna úr landi (ekki matsþáttur 2023)			

