

2019

Áhættumat vegna peningaþvættis og  
fjármögnunar hryðjuverka



Ríkislögreglustjóri

apríl 2019



# Efnisyfirlit

Formáli .....	5
Innviðir .....	6
Lagaumhverfi, löggæslustofnanir og eftirlit .....	8
Aðferðarfræði .....	12
Samandregnar niðurstöður .....	13
Yfirlit yfir áhættuflokkun .....	14
Frumbrot .....	15
Reiðufé .....	18
Starfsemi félaga .....	23
Fjármálamarkaður .....	32
Sérfræðingar .....	44
Fjárhættuspil .....	50
Verslun og þjónusta .....	56
Annað .....	59
Fjármögnun hryðjuverka .....	64
Tilvísanaskrá .....	67



# Formáli

Ísland er líklega ekki fyrsta landið sem kemur upp í hugann hjá flestum þegar rætt er um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í heimi þar sem alþjóðavæðing fer sívaxandi er Ísland þó hvergi nærri óhult gagnvart þeim hættum sem felast í peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, né undanþegið þeirri skyldu að grípa til viðeigandi og nauðsynlegra aðgerða til að koma í veg fyrir að slíkt fái þrífist innan áhrifsvæðis þess.

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. Er þessi tilmæli aðgerðarhópsins orðin leiðandi á heimsvísu og hafa tilskipanir Evrópusambandsins meðal annars verið í samræmi við þau.

Með aðild sinni að FATF skuldbatt Ísland sig til að samræma löggjöf sína tilmælum aðgerðahópsins. Í kjölfar úttektar FATF 2017-2018, sem leiddi m.a. í ljós ýmsa veikleika á íslenskri löggjöf hvað þetta varðar, var hafist handa um viðbrögð sem meðal annars fólu í sér innleiðingu á fjórðu peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins. 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 yferráðasvæðis 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.

Áhættumat það sem hér lítur dagsins ljós var unnið í því skyni að uppfylla þær skyldur sem á Íslandi hvíla í þessum efnunum og er annað sinnar tegundar á Íslandi. Fyrra áhættumatið var unnið á vegum innanríkisráðuneytisins í janúar 2017. Er áhættumatinu ætlað að veita heildstæða

greiningu á fyrirbyggjandi hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka á Íslandi og felur meðal annars 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 öllum öðrum aðilum sem hagsmuna eiga að gæta af vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Áhættumatið er unnið eftir þeirri aðferðarfræði sem byggt er á í leiðbeiningum FATF um gerð slíkra mata.<sup>1</sup> Í aðalatriðum felur aðferðarfræðin það í sér að fyrst fer fram skilgreining á þeim ógnum og veikleikum sem tengjast peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, áður en fram fer greining á eðli, umfangi og líkum á peningaþvætti og hugsanlegum afleiðingum þess, svo og mat á nauðsynlegum aðgerðum til að draga úr þeirri áhættu sem kann að vera til staðar. Við framsetningu tölulegra upplýsinga var almennt miðað við tölur frá 2017, en þó voru nýrri tölur notaðar þar sem þær voru fyrir hendi.

Áhættumatið skal uppfært á að minnsta kosti tveggja ára fresti og oftast gefist tilefni til. Þá 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 forgangsröðun fjármuna, miðlun upplýsinga og almennar forvarnir.

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.

# Innviðir

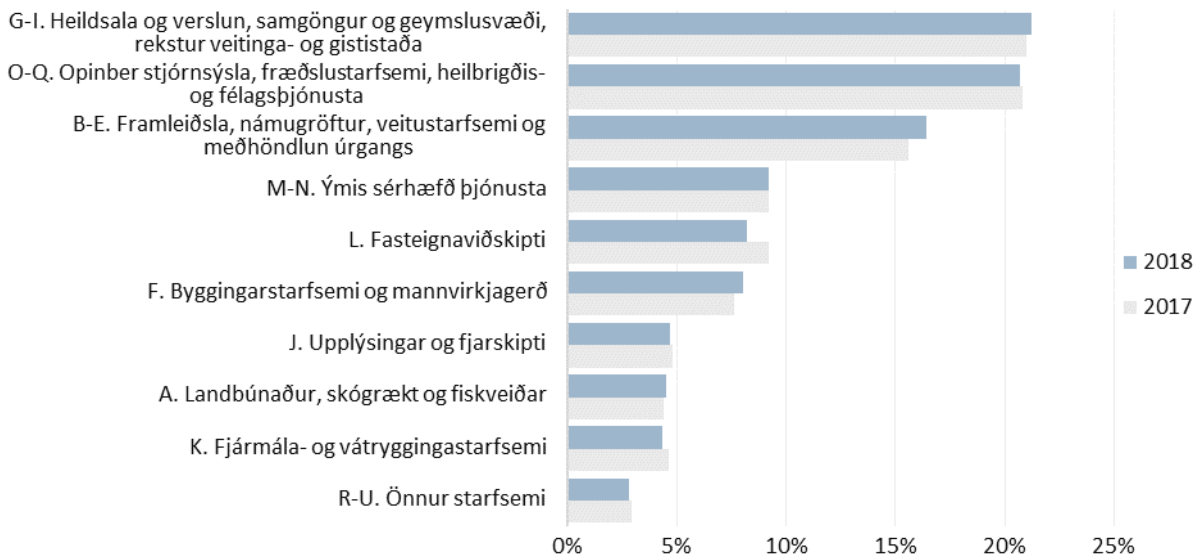
## Almennt

Ísland er eyja í Norður-Atlantshafi. Stærð landsins er um 103.000 km<sup>2</sup> og strandlína þess spannar 6.088 kílómetra. Samkvæmt því er Ísland næststærsta eyja í Evrópu á eftir Bretlandi. Höfuðborg landsins er Reykjavík og er hún staðsett á suðvesturhorni landsins. Opinbert tungumál er íslenska og gjaldmiðillinn íslensk króna.

Samkvæmt tölum Hagstofu Íslands voru Íslendingar 348.450 hinn 1. janúar 2018.<sup>2</sup> Þar af voru innflytjendur 43.736 eða um 12,6% mannfjöldans. Einstaklingar með erlendan bakgrunn, aðrir en innflytjendur voru 6,9% mannfjöldans. Af innflytjendum eru Pólverjar fjölmennasti hópurinn eða 38,8% allra innflytjenda, en þar á eftir koma innflytjendur frá Litháen, 5,5% og Filippseyjum, 4,0%. Af heildarmannfjölda landsins búa flestir á höfuðborgarsvæðinu eða 63,8% miðað við 1. janúar 2018.<sup>3</sup>

Hluttur íslenska bankakerfisins í íslenska þjóðarbúinu hefur farið minnkandi frá því að fjármálakreppan skall á í október 2008. Þannig námu eignir innlánsstofnana 130% af vergri landsframleiðslu landsins árið 2017.<sup>4</sup> Til samanburðar má nefna að samkvæmt tölum frá Evrópska seðlabankanum miðað við árslok 2016, var hlutfall heildareigna bankakerfis flestra Mið-Evrópuríkja af vergri landsframleiðslu að jafnaði á milli 390-600%.<sup>5</sup> Í lok árs 2018 námu eignir fjármálakerfisins í heild sinni um það bil fjórfaldri landsframleiðslu, en það hlutfall hefur sömuleiðis farið lækkandi síðustu ár. Samkvæmt framleiðsluuppgjöri þjóðhagsreikninga fram til ársins 2016, bráðabirgðatölum árið 2017 og áætlun fyrir árið 2018 er hluttur atvinnugreina í landsframleiðslu Íslands eftirfarandi árin 2017 og 2018:<sup>6</sup>

## HLUTUR ATVINNUGREINA Í LANDSFRAMLEIÐSLU



Samkvæmt bráðabirgðaniðurstöðum þjóðhagsreikninga jókst landsframleiðsla á Íslandi um 4,6% á árinu 2018 og nam 2.803.049 milljónum króna. Vöxtur einkaneyslu mældist 4,8% á sama ári og vöxtur samneyslu 3,3%. Vöxtur fjárfestinga mældist 2,1%. Samkvæmt þjóðhagsspá Hagstofunnar hefur meðalvöxtur vergrar landsframleiðslu numið 4,4% síðustu fimm ár. Gert er ráð fyrir að verg landsframleiðsla muni aukast um 1,7% á þessu ári og að næstu ár verði hagvöxtur á bilinu 2,5-2,8%.<sup>7</sup>

### Stjórnskipan og pólitískt landslag

Ísland er fullvalda sjálfstætt ríki og er megindrætti stjórnskipunar landsins að finna í stjórnarskrá þess sem rekja má aftur til ársins 1944, en það ár hlaut landið sjálfstæði frá Danmörku. Samkvæmt stjórnarskránni er Ísland lýðveldi með þingbundinni stjórn þar sem Alþingi og forseti landsins fara saman með löggjafarvaldið, forsetinn og önnur stjórnvöld með framkvæmdarvaldið og dómendur með dómvaldið. Stjórnskipan landsins byggir því á þrískiptingu ríkisvaldsins þar sem þjóðfélagsvaldinu er skipt upp í þessar þrjár greinar.

Hin íslenska stjórnskipun byggir á lýðræðisgrunni og sterkri lýðræðishefð. Á Alþingi, löggjafarsamkomu landsins, eiga sæti 63 þjóðkjörnir þingmenn sem eru kosnir leynilegri hlutbundinni kosningu til fjögurra ára í senn. Alþingi er eitt elsta starfandi löggjafarþing heims sem rekur rætur sínar allt aftur til ársins 930. Kosningabátttaka má almennt teljast góð hér á landi og nam sem dæmi 81,2% í kosningum til Alþingis í október 2017 og 81,5% í kosningum til Alþingis í apríl 2013. Í síðustu alþingiskosningum fengu átta stjórnsmálaflokkar kjörna fulltrúa á Alþingi. Í kjölfar kosninganna myndaði meirihluti þriggja stjórnsmálaflokka ríkisstjórn.

Pólitískur stöðugleiki mælist að jafnaði mikill á Íslandi. Má sem dæmi benda á að samkvæmt the GlobalEconomy er Ísland í sjöunda sæti á heimsvísu yfir þau lönd þar sem pólitískur stöðugleiki er mestur og í fjórða sæti í Evrópu.<sup>8</sup> Þá hefur spilling einnig að jafnaði mælist lítil hér á landi, en samkvæmt Transparency International er Ísland í 14. sæti yfir þau lönd þar sem minnst spilling mælist.<sup>9</sup> Þá mælist Ísland sömuleiðis hátt þegar kemur að öðrum þáttum eins og jafnrétti, lýðræði og pólitískum og borgaralegum réttindum.<sup>10</sup>

### Staða innan Evrópu

Hinn 7. mars 1950 varð Ísland meðlimur í Evrópuráðinu. Hefur samstarf á þeim vettvangi verið umtalsvert, t.d. á sviði dómsmála, menningar og mannréttinda. Hvað varðar samstarf á sviði mannréttinda sérstaklega má nefna að Félagsmálasáttmáli Evrópu var fullgiltur af Íslands hálfu í janúar 1976 og þá var mannréttindasáttmála Evrópu veitt lagagildi hér á landi með lögum nr. 62/1994.

Árið 1970 varð Ísland aðili að Fríverslunarsamtökum Evrópu (EFTA). Með lögum nr. 2/1993 veitti Alþingi heimild til að fullgilda samninginn um Evrópska efnahagssvæðið og var meginmál samningsins sömuleiðis lögfest. Við sama tilefni var veitt heimild til þess að fullgilda samning EFTA-ríkjanna um stofnun eftirlitsstofnunar og dómstóls svo og samning um fastanefnd EFTA. Markmiðið með samningnum var að koma á sameiginlegum innri markaði aðildarríkja Evrópubandalagsins og EFTA-ríkjanna, fyrst og fremst á grundvelli fjórfrelsisákvæðanna svokölluðu um frjálsa vöruflutninga, frjálsa för launafólks, frjálsa þjónustustarfsemi og staðfesturétt og frjálssar fjármagnshreyfingar.

Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið grundvallast á svokölluðu einsleitnimarkmiði sem felur í sér að innan svæðisins eiga að gilda sömu reglur á þeim sviðum sem samningurinn nær yfir. Það felur svo aftur í sér að þeim ríkjum sem aðild eiga að samningnum ber að sjá til þess að þær reglur sem samþykktar hafa verið á grundvelli EES-samstarfsins séu innleiddar í löggjöf sína. Hvað Ísland varðar þá voru, frá árinu 1994-2016, teknar upp 13,4% þeirra gerða sem Evrópusambandið (ESB) samþykkti á sama tímabili. Heildarfjöldi þeirra gerða sem Ísland innleiddi var því 9.082 á móti þeim 67.158 gerðum sem stofnanir ESB samþykktu á tímabilinu.<sup>11</sup> Samkvæmt nýjasta frammistöðumati Eftirlitsstofnunar EFTA (ESA) er innleiðingarhalli Íslands 0,5% varðandi innleiðingar á tilskipunum en 1,1% þegar kemur að reglugerðum.<sup>12</sup>

### Alþjóðasamstarf

Til viðbótar við það Evrópusamstarf sem Ísland á aðild að er landið jafnframt aðili að fjölmörgum alþjóðastofnunum. Þannig er Ísland meðal annars aðili að Alþjóðabankanum, Alþjóðagjaldeyrissjóðnum og Alþjóðaviðskiptastofnuninni svo og

Atlantshafsbandalaginu, Sameinuðu þjóðunum og Alþjóðaheilbrigðisstofnuninni.<sup>13</sup> Þá hafa fjölmargir alþjóðlegir samningar og sáttmálar á hinum ýmsu sviðum verið fullgiltir hér á landi, t.a.m. um samstarf varðandi hryðjuverkamál, mannréttindi og öryggis- og varnarmál. Samstarf við alþjóðastofnanir og systurstofnanir í öðrum ríkjum er

sömuleiðis umtalsvert á mörgum sviðum og er það samstarf sérstaklega ríkt við hin norðurlöndin þar sem ýmsir sérsamningar gilda á milli landanna. Þá er Ísland jafnframt aðili að Schengensamstarfinu.

## Lagaumhverfi, löggæsla 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.

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 falist 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 nr. 64/2006 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka var þriðja peningabættistilskipun Evrópusambandsins 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 breytingar á síðastgreindri tilskipun með tilskipun Evrópusambandsins nr. 2001/97/ESB. Fjórða peningabættistilskipun Evrópusambandsins nr. 2015/849/EB var innleidd hér á landi með lögum nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og tók gildi 1. janúar 2019. Með lögnum voru jafnframt tekin upp valin ákvæði úr fimmtu peningabættistilskipun Evrópusambandsins nr. 2018/843/EB.

Á Íslandi er nú að finna heildstætt og þróað laga- og regluverk til að taka á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og er regluverkinu ætlað að koma í veg fyrir að fjármunum sem kunna að vera fengnir með ólögumætri háttsemi sé komið í umferð í hinu hefðbundna fjármálakerfi, eða þeir notaðir til þess að fjármagna hryðjuverk.

Samkvæmt 1. gr. laga nr. 140/2018 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 til 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 ólögmæta starfsemi. Samkvæmt því ná lögin til aðila sem teljast tilkynningarskyldir samkvæmt lögnum og skilgreindir eru sem slíkir. Leggja lög in ýmsar skyldur á herðar þessum aðilum en þar er meðal annars 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 peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
- Kanna áreiðanleika viðskiptamanna sinna í tilgreindum tilvikum.
- Hafa viðeigandi kerfi, ferla og aðferðir til að meta hvort innlendir eða erlendir viðskiptamaður eða raunverulegur eigandi sé í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla.
- Tilkynna um grunsamleg viðskipti til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu.

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

- Þjóða 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 lög in fyrir um gerð áhættumats, tilkynningar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og greiningu á þeim, innri starfshætti tilkynningarskyldra aðila og þjálfun starfsmanna þeirra, eftirlit skilgreindra eftirlitsaðila samkvæmt lögnum svo og þvingunarúrræði og viðurlög við brotum á lögnum og reglugerðum settum samkvæmt þeim.

#### *Peningaþvætti*

Í ákvæði 264. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 er peningaþvætti lýst refsivert. Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins skal hver sem tekur við, nýtir eða aflar sér eða öðrum ávinnings af broti á lögnum, 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. Ef um er að ræða stórfellt fíkniefnabrot getur refsing orðið allt að 12 ára fangelsi, en sektir eða fangelsi allt að sex mánuðum ef um gáleysisbrot er að ræða.

Við orðalag ákvæðisins, eins og því var breytt á árinu 2009, var horft til 6. gr. samnings Sameinuðu þjóðanna gegn fjölþjóðlegri og skipulagðri brotastarfsemi, sem samþykktur var á allsherjarþingi Sameinuðu þjóðanna 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 peningaþvætti á Íslandi í október 2006.

Skilgreining á peningaþvætti samkvæmt lögum nr. 140/2018 tekur mið af skilgreiningu hugtaksins í 264. gr. almennra hegningarlaga. Samkvæmt íslenskum lögum geta öll refsiverð brot samkvæmt síðastgreindum lögum, eða sérrefsilögum, verið frumbrot peningaþvættis. Öll brot sem hafa fjárhagslegan ávinning, s.s. fíkniefnabrot, skattalagabrot, mansal og þjófnaður geta því fallið þar undir. Þá telst það einnig vera peningaþvætti þegar aðkoma einstaklings eða lögaðila að meðferð ávinnings er með þeim hætti sem lagt er til grundvallar í skilgreiningu hugtaksins.

#### *Fjármögnun hryðjuverka*

Samkvæmt lögum nr. 140/2018 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. almennra hegningarlaga. Samkvæmt 100. gr. a. laga skal þeim refsað fyrir hryðjuverk með allt að ævilöngu fangelsi, sem fremur eitt eða fleiri af þeim 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 almennum hegningarlögum 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., 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. og starfsemi 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 almennum hegningarlögum á árinu 2002. Um var að ræða nauðsynlegar lagabreytingar til þess að uppfylla skyldur íslenska ríkisins samkvæmt þremur alþjóðasamþykktum á vegum Sameinuðu þjóðanna gegn hryðjuverkum. Var þar í fyrsta lagi um að ræða alþjóðasamning frá 15. desember 1997 um að koma í veg fyrir hryðjuverkasprenningar, í öðru lagi alþjóðasamning frá 9. desember 1999 um að koma í veg fyrir fjármögnun hryðjuverkastarfsemi og í þriðja lagi ályktun Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1373 frá 28. september 2001. Fólu lagabreytingarnar í sér að verknaðurinn „hryðjuverk“ var skilgreindur í refsilögum og slíkir verknaðir taldir meðal alvarlegustu afbrota að íslenskum lögum. Þá var fjárhagslegur stuðningur við hryðjuverkastarfsemi gerður að sjálfstæðu refsiverðu broti.

#### *Endurheimt og upptaka ólögmeats ávinnings*

Hvað varðar heimildir til upptöku ávinnings af peningabættisbrotum eða fjármögnun hryðjuverka, þá er í 69. gr. almennra hegningarlaga 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 í máli þar sem ákært var og sakfellt fyrir peningabætti má nefna dóm Hæstaréttar frá 15. desember 2016 í máli nr. 829/2015.

#### *Aðrir lagabálkar*

Sem dæmi um aðra lagabálka sem tengjast málaflöknum má nefna lög um meðferð sakamála nr. 88/2008 og lög um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða nr. 93/2008. Þá liggur jafnframt fyrir frumvarp til laga um raunverulega eigendur, sem ætlað er að tryggja að á hverjum tíma séu til staðar réttar og áreiðanlegar upplýsingar um raunverulega eigendur til að greina og koma í veg fyrir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, og frumvarp til laga um frystingu fjármuna og skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir í tengslum við fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu geryðingarvopna. Er tilgangur þeirra að mæla fyrir um frystingu fjármuna í samræmi við tilteknar þvingunaraðgerðir til þess að hindra fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu og fjármögnun geryðingarvopna. Hvorugt þessara frumvarpa hafa verið samþykkt af Alþingi við útgáfu áhættumats þessa.

#### *Löggæslustofnanir og eftirlitsaðilar*

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 laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, eða fara með rannsókn og/eða saksókn slíkra brota. Hér að neðan er farið yfir helstu aðila sem tengjast málaflöknum, en um heildstæðari yfirsýn vísast til meðfylgjandi skipurits.

*Dómsmálaráðuneytið (DMR):* Fer með yfirstjórn málaflöksins og skipar stýrihóp um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

*Stýrihópur um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka:* Sinnir meðal annars stefnumótun og vinnur að samhæfingu aðgerða vegna varna gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

*Fjármálaeftirlitið (FME):* Hefur eftirlit með því að þeir aðilar sem tilgreindir eru í a.-k. lið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 140/2018 fari að ákvæðum laganna. Hér er meðal annars um að ræða fjármála-fyrirtæki, rafeyrisfyrirtæki og lifeyrissjóði.

*Ríkisskattstjóri (RSK):* Starfrækir fyrirtækjaskrá og hefur eftirlit með því að þeir aðilar sem tilgreindir

eru í l.-s. lið 1. mgr. 2. gr. laga nr. 140/2018 fari að ákvæðum laganna. Hér er meðal annars um að ræða endurskoðunarfyritæki, lögmansstofur og fasteignasölur.

*Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu (SFL):* Sjálfstæð rekstrareining innan embættis héraðssaksóknara. Tekur á móti tilkynningum um viðskipti þar sem grunur leikur á peningabætti eða fjármögnun hryðjuverka. Sér um greiningu á mótteknum tilkynningum, aflar nauðsynlegra viðbótarupplýsinga og miðlar greiningum til lögbærra aðila.

*Tollstjóri:* Fer með tollamálefni í umboði ráðherra. Annast meðal annars um álagningu og innheimtu tolla, eftirlit með inn- og útflutningi og greiningarstarf vegna áhættustjórnunar við tolleftirlit.

*Héraðssaksóknari:* Hýsir skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og fer með ákærvald í málum vegna brota gegn 100. gr. a.-c. almennra hegningarlaga og annast rannsókn og fer með ákærvald í alvarlegum brotum gegn ákvæði 264. gr. sömu laga.

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

*Skattrannsóknarstjóri (SRS):* Hefur með höndum

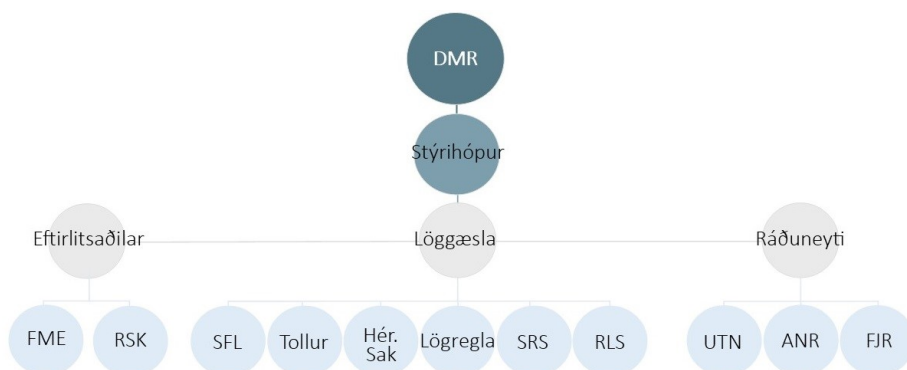
rannsóknir samkvæmt lögum um tekjuskatt nr. 90/2003 og lögum um aðra skatta og gjöld sem eru álögd af ríkisskattstjóra eða honum er fallin framkvæmd á.

*Ríkislögreglustjóri (RLS):* Fer með málefni lögreglunnar í umboði ráðherra. Sér um gerð áhættumats samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og annast rannsóknir á málum sem tengjast hryðjuverkum.

*Utanríkisráðuneytið (UTN):* Fer meðal annars með lög nr. 93/2008 um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða og mun fara með lög um frystingu fjármuna og skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir í tengslum við fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu geryðingarvopna samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi.

*Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið (ANR):* Fer með yfirstjórn. Málefni skráarsviðs ríkisskattstjóra falla meðal annars undir ráðuneytið. Mun fara með lög um raunverulega eigendur samkvæmt fyrirbyggjandi frumvarpi.

*Fjármálaráðuneytið (FJR):* Fer með yfirstjórn. Málefni Fjármálaeftirlitsins falla meðal annars undir ráðuneytið.



# Aðferðarfræði

## Almennt

Áhættumatið er á ábyrgð ríkislögreglustjóra sem sá um vinnslu þess í breiðu og nánu samráði við dómsmálaráðuneytið og stýrihóp dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í stýrihópnum eiga jafnframt sæti fulltrúar atvinnuvega- og nýsköpunaráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins, skattrannsóknarstjóra, héraðssaksóknara, skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, tollstjóra, Fjármálaeftirlitsins, Neytendastofu, eftirlitsnefndar fasteignasala, endurskoðendaráðs og ríkisskattstjóra. Þá áttu Seðlabanki Íslands, fyrirtækjaskrá og markaðsaðilar jafnframt aðkomu að áhættumatinu með óbeinum hætti.

Við vinnslu áhættumatsins var leitast við að hafa víðtækt samráð við alla þá sem hlut eiga að máli. Ráðist var í umfangsmikla gagnaöflun frá eftirlitsaðilum, löggæslustofnunum, skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og öðrum opinberum aðilum. Við þá gagnaöflun var stuðst við handbók Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu um gagnaöflun vegna áhættumats vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka.<sup>14</sup> Upplýsinga var jafnframt aflað frá tilkynningarskyldum aðilum, sem meðal annars fóll í sér að sendir voru út spurningalistar til fjölda aðila. Notast var við tölu- legar upplýsingar þar sem við átti og þær voru tiltækar en að auki var stuðst við sérfræðipækkingu þeirra sem eiga aðkomu að málaflokknum.

Gert er ráð fyrir að áhættumatið muni nýtast öllum þeim sem hagsmuna eiga að gæta af vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, svo sem:

- *Stjórnvöldum*, meðal annars við stefnumótun í málaflokknum, gerð aðgerðaráætlunar til að milda greinda áhættu, gerð fræðsluefnis og reglusetningar.
- *Eftirlitsaðilum*, til notkunar við áhættumiðað eftirlit og áherslur í eftirliti.
- *Réttarvörsluferfinu*, við rannsóknir og greiningu á aðferðarfræði við peningaþvætti

og fjármögnun hryðjuverka.

- *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 peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
- *Almenningi*, til að vekja vitund almennings á hættum á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

## Aðferðarfræði

Áhættumatið er unnið í samræmi við aðferðarfræði FATF um gerð slíkra mata. Undirbúningur áhættumatsins hófst vorið 2018. Hluti af undirbúningnum var námskeið á vegum dómsmálaráðuneytisins um gerð áhættumats þar sem 35 þátttakendur frá öllum helstu aðilum sem eiga aðkomu að málaflokknum tóku þátt. Leiðbeinandi á námskeiðinu kom frá tækniástoð Evrópusambandsins og var fyrirkomulag þess bæði fyrirlestrar og vinnustofur. Á námskeiðinu var m.a. fjallað um aðferðir við að skilgreina ógnir og veikleika, gagnaöflun og áhættuflokkun auk þess sem unnið var með greiningartöflu (matrixu) og hún prófuð.

Fyrsta skref áhættumatsins var að skilgreina helstu ógnir og veikleika sem steðja að íslenskum hagsmunum hvað varðar peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þegar skilgreining á þeim lá fyrir var aflað viðeigandi gagna og upplýsinga og þau greind og metin til að komast að niðurstöðu um áhættuflokkun. Við gerð áhættumatsins var höfð hliðsjón af áhættumati Evrópusambandsins og áhættumati annarra ríkja. Aðferðarfræðinni má nánar lýsa með eftirfarandi hætti:

*Skilgreiningu*, sem felur í sér skilgreiningu á þeim ógnum og veikleikum sem eru til staðar. Sú starfsemi eða þáttur sem er til skoðunar hverju sinni er kortlagður og metið hvort til staðar séu ógnir eða veikleikar. Ákvörðun um það hvaða starfsemi eða þættir eru í mestri hættu og nauðsynlegt er að kortleggja, byggir annars vegar

*áhættuatburðum*, þ.e. þekktum dæmum og málum um peningabætti 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 peningabætti.

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

*Greiningartafla*, sem byggði að hluta til á greiningartöflu Evrópusambandsins var notuð við áhættuflokkunina. Ógn stýrði áhættuflokkun og gat hún verið á skalanum 1-4 eftir því hvort greind ógn var lítil, miðlungs, veruleg eða mikil.

Lítill	Miðlungs	Veruleg	Mikil
--------	----------	---------	-------

Þegar ógn hafði verið metin var lagt mat á hvort til staðar væru mildandi þættir sem höfðu áhrif á áhættuflokkun. Þeir flokkar mildandi þátta sem komu 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 peningabættis.
- Regluverk og stýringar, þ.e. hvort fullnægjandi reglur og stýringar af hálfu aðila séu til staðar.
- Eftirlit, þ.e. hvort eftirlit sé til staðar og því sinnt.

Mildandi þáttur innan hvers flokks hafði tiltekið vægi, þ.e. lítill, miðlungs, verulegur og mikill. Vægi matsþátta var nánar tiltekið:

- Þegar mildandi þáttur var metinn **mikill** komu 7,5% til lækkunar.
- Þegar mildandi þáttur var metinn **verulegur** komu 5% til lækkunar.
- Þegar mildandi þáttur var metinn **miðlungs** komu 2,5% til lækkunar.
- Þegar mildandi þáttur var metinn **lítill** var engin lækkun.

Að hámarki gat því komið til 30% lækkunar frá ógn ef miklir mildandi þættir voru til staðar innan allra þeirra fjögurra flokka sem voru skoðaðir.

Hluti af aðferðarfræði áhættumatsins er að meta hvort grípa þurfi til aðgerða til að draga úr greindri áhættu og ef svo er hvaða aðgerðir eru viðeigandi. Unnið verður áfram með þær tillögur sem fram komu við vinnslu áhættumatsins og útbúin aðgerðaráætlun til að mæta þeim.

## Samandregnar niðurstöður

Samandregnar niðurstöður áhættuflokkunarinnar sem fram fór á grundvelli framangreindrar aðferðarfræði voru sem hér segir, en að öðru leyti vísast til meðfylgjandi yfirlits yfir flokkunina:

Greind ógn taldist vera **mikil** þegar kom að frumbrotum skattsvika, peningasendingum, einkahlutafélögum, raunverulegum eigendum, flutningi reiðufjár til og frá landinu, starfsemi sem stundar reiðufjárviðskipti, lögmönnum, spíla-kössum og afléttingu fjármagnshafta. Þá taldist greind ógn vera **veruleg** þegar kom að innlánum, útgáfu rafeyris, greiðsluþjónustu, skráðum trú- og

lífsskoðunarfélögum, sjóðum og stofnunum sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, öðrum almannaheillafélögum, reiðufé í umferð, endurskoðendum, fasteignasölum, vöru og þjónustu og kerfiskennitölum. Aftur á móti var ógn talin **miðlungs** í tilviki útlána, sýndarfjár, rekstri sjóða, hlutafélaga, sjálfseignarstofnana og samlagsfélaga, viðskipta og þjónustu með fjármála-gerninga, veðmála og viðskipta með eðalmálma og -steina. Ógn var hins vegar metin **lítill** þegar kom að lífeyrissjóðum, líftryggingum, öðrum félögum, skipasölum, happdrætti, bingó, lottó, fjárhættuspilum á netinu og ferðamönnum.

# Yfirlit yfir áhættuflokkun

Matspáttur	Áhættuflokkun
<b>Frumbrot</b>	
Frumbrot skattsvik	Red
<b>Reiðufé</b>	
Reiðufé, flutningur til og frá Íslandi	Red
Reiðufjárviðskipti	Red
Reiðufé í umferð, háir peningaseðlar	Orange
<b>Félög</b>	
Einkahlutafélög	Red
Hlutafélög, sjálfseignarstofnanir, samlagsfélög	Yellow
Önnur félög	Green
Trú- og lífskoðunarfélög	Orange
Sjóðir og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá	Orange
Önnur almannaheillafélög	Orange
Raunverulegur eigandi	Red
<b>Fjármálamarkaður</b>	
Innlánastarfsemi	Orange
Útlánastarfsemi	Yellow
Peningasendingar	Red
Lífeyrissjóðir	Green
Líftryggingastarfsemi	Green
Sýndarfé	Yellow
Rekstur sjóða	Yellow
Greiðsluþjónusta	Orange
Viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga	Yellow
Útgáfa rafeyris	Orange
<b>Sérfræðingar</b>	
Lögmenn	Red
Endurskoðendur	Orange
Fasteignasalar	Orange
Skipasalar	Green
<b>Fjárhættuspil</b>	
Veðmál	Yellow
Happdrætti	Green
Lottó	Green
Söfnunarkassar og happdrættisvélar	Red
Bingó	Green
Fjárhættuspil á netinu	Green
<b>Verslun og þjónusta</b>	
Eðalmálmur og -steinar	Yellow
Vörur og þjónusta	Orange
<b>Annað</b>	
Aflétting fjármagnshafta	Red
Fjölgun ferðamanna	Green
Kerfiskennitala	Orange

## FRUMBROT

Með frumbrotum 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. Aftur á móti verður einnig fjallað sérstaklega um skattsvik sem frumbrot og sæta þau brot áhættuflokkun eftir aðferðarfræði áhættumatsins. Við greininguna var m.a. stuðst við svör við spurningalistum, upplýsingar frá lögreglu, skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og skattrannsóknarstjóra, upplýsingar og skýrslur frá öðrum opinberum aðilum og viðhlítandi löggjöf.

# Frumbrot, önnur en skattsvik

Ísland telst með öruggari löndum heims hvað varðar glæpi og afbrotatíðni, sér í lagi þegar horft er til alvarlegra ofbeldisbrota.<sup>15</sup> Þrátt fyrir það er árlega framinn fjöldi brota sem geta verið frumbrot peningaþvættis.

Frumbrot peningaþvættis eru þau brot sem geta leitt af sér ólögmætan ávinning eða annan ágóða sem reynt er að þvætta. Frumbrot peningaþvættis geta verið öll brot á almennum hegningarlögum eða sérlögum. Dæmi um algeng frumbrot eru þjófnaður, fjársvik, fjárdráttur, skattalagabrot, fíkniefnabrot og spillingarbrot.

Teknar voru saman upplýsingar um afbrotatölfræði hjá lögreglu um algengustu frumbrot. Byggt er á tölfræðiupplýsingum um fjölda mála frá ríkislögreglustjóra sem tekin eru úr kerfum lögreglu (LÖKE). Skattsvik sem frumbrot eru undanskilin umfjölluninni í þessum kafla þar sem gerð er grein fyrir þeim í sérstakri umfjöllun.

Þjófnaður, hvort sem verknaðaraðferðin er hnupl

eða innbrot, er ein tegund auðgunarbrot og algengasta tegund frumbrotu peningaþvættis. Áberandi aukning varð á þessari tegund brota af hálfu erlendra aðila á árunum 2016-2017 sem mátti rekja til svokallaðra farandbrotahópa líkt og kemur fram í umfjöllun um fjölgun ferðamanna. Þessir aðilar komu hingað til lands í þeim eina tilgangi að fremja auðgunarbrot og flytja þýfið eða ávinning þess úr landi. Í skýrslu ríkislögreglustjóra um skipulagða glæpastarfsemi frá árinu 2017 segir: „Farandbrotahópar frá Austur-Evrópu hafa komið til landsins á síðustu tveimur árum í þeim tilgangi að stela. Lögregla hefur grunsemdir um að hópar þessir njóti leiðsagnar aðstoðarmanna búsettra hér á landi. Skipulagi þessara farandbrotahópa má líkja við „vinnuhópa“ sem hafa með sér vaktaskipti, einn hópur leysir annan af hólmi, e.t.v. með einhverri skörun á dvöl.“<sup>16</sup>

Það teljast fjársvik ef maður kemur öðrum manni til að hafast eitthvað að eða láta eitthvað ógert með því á ólögmætan hátt að vekja, styrkja eða hagnýta sér ranga eða óljósa hugmynd hans um

Fjöldi brota	2013	2015	2017
Þjófnaður, hnupl	4.102	4.032	3.822
Þjófnaður, innbrot	1.092	1.273	1.060
Fjársvik	404	385	463
Fíkniefnabrot	2.183	1.911	2.185
Skjalabrot	207	209	259
<b>Samtals</b>	<b>7.993</b>	<b>7.810</b>	<b>7.855</b>

einhver atvik, og hefur þannig fé af honum eða öðrum. Algengustu fjárvikamálin hér á landi felast í því að nýta sér tiltekna þjónustu eða kaup á vöru en greiða ekki fyrir hana, t.d. með því að greiða ekki fyrir leigubíla eða greiða ekki fyrir mat á veitingastað. Slík háttsemi felur ekki í sér beinan ólögmætan ávinning sem síðan er þvættur. Fjárvikamál þar sem peningabætti gæti komið við sögu geta m.a. 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 ólögmæts ávinnings.

Undir fíkniefnalagabrot fellur framleiðsla, innflutningur, sala og dreifing, varsla og meðferð fíkniefna. Brot tengd fíkniefnum eru meðal algengustu frumbrota. Flest fíkniefnamál eru minniháttar og varða vörslu fíkniefna eða 1.534 mál árið 2013, 1.427 mál árið 2015 og 1.631 mál árið 2017. Í skýrslu ríkislögreglustjóra um skipulagða glæpastarfsemi frá árinu 2017 segir um slíka starfsemi tengda fíkniefnum: „Það er mat lögreglu að hér á landi starfi skipulagðir hópar brotanna sem búi margir hverjir yfir umtalsverðum styrk og fjármagni. Eftir því sem hópar þessir eflast verður örðugra fyrir lögreglu að sporna gegn starfsemi þeirra. Þeir eiga auðveldara með að fela slóð sína og fjárhagslegur styrkur gerir þeim kleift að kaupa sérfræðiþekkingu og fela ágóða starfseminnar í löglegum rekstri. Slíkt peningabætti getur haft bein áhrif á markaði t.d. vegna betri samkeppnisstöðu sem ólöglegur ábati tryggir. Hlutafélagaeign, fjárfestingar, fasteigna-

*viðskipti og lánastarfsemi eru dæmi um hvernig illa fengnu fé er ráðstafað í því skyni að fela upp-  
runa þess.“*

Skjalabrot eru notuð hvort heldur sem er til þess að svíkja út fé eða villa á sér heimildir, t.d. með fölsun á persónuskilríkjum, sbr. umfjöllun um kerfiskennitölur. Undir skjalabrot fellur skjalafals, misnotkun skjals og röng notkun stimpils eða merkis. Af framangreindum flokkum varða flest mál skjalafals eða 115 mál árið 2013, 125 árið 2015 og 153 árið 2017. Fjöldi þessara mála má rekja til falsaðra persónuskilríkja, bæði breytifalsaðra og grunnfalsaðra. Hér er 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. Fjöldi mála árið 2017 sem varðaði slíka fölsun voru 92 talsins.

Árið 2017 var peningabætti eingöngu rannsakað í 16 málum sem teljast verður afar lítið miðað við þann fjölda frumbrota sem rannsökuð voru sama ár. Sama ár komu fjögur mál til umfjöllunar hjá dómstólum og var sakfelld í þeim öllum.

Vísbendingar eru um að málum vegna peningabættis fari fjölgandi. Á árunum 2006-2010 dæmdu dómstólar í 11 málum þar sem peningabætti kom við sögu. Á árinu 2018 komu átta mál til umfjöllunar hjá dómstólum og var sakfelld í þeim öllum, þ.e. í sex að öllu leyti og tveimur að hluta.

## Skattsvik sem frumbrot

### Almennt

Skattsvik eru eitt af frumbrotum peningabættisbrots samkvæmt 264. gr. almennra hegningarlaga. Skattsvikum má skipta niður í eftirtalda flokka:

- *Skipulögð glæpastarfsemi:* Felur í sér kerfisbundið misferli glæpasamtaka, t.d. með misnotkun á virðisaukaskattkerfinu.

### Áhættuflokkun



- *Skattsvik:* Þegar einstaklingar eða lögaðilar leyna upplýsingum um tekjur/eignir eða rangfæra af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi framtöl til að komast hjá skattgreiðslum.



- *Dulda hagkerfið*: Vísar til tekna af viðskiptum sem ekki eru talin fram til skatts. Oft vísað til dæmis til „svartrar vinnu“.
- *Skattasniðganga*: Felur í sér að reglur skattkerfisins eru sveigðar í þeim tilgangi að komast hjá skattgreiðslum, t.d. með mála-myndagerningum.

Árið 2016 voru heildarskatttekjur ríkisins rúmir 667 ma.kr. en útsvar sveitarfélaga nam rúmum 191 ma.kr. Ekki liggja fyrir nákvæmar tölur um umfang skattsvika hér á landi. Samkvæmt skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um umfang skattaundanskota og tillögur til aðgerða frá 20. júní 2017, hafa þau undanfarna þrjá áratugi verið metin á bilinu 3-7% af landsframleiðslu eða u.þ.b. 10% af heildarskatttekjum hins opinbera. Kemur jafnframt fram í skýrslunni að:

*„Sé miðað við að undanskot árið 2016 hafi verið 4% af landsframleiðslu þá námu þau um 100 milljörðum króna (ma.kr). Við þá upphæð bætist tjón samfélagsins vegna undanskotinna tekna í tengslum við aflandsfélög, sem metin eru 16 ma.kr. vegna fjármagnstekjuskatts yfir árin 2006-2009 og 42 ma.kr. vegna vanhalds á auðlegðarskatti á 6 ára tímabili, þ.e. árunum 2009-2014. Samtals gera þetta 58 ma.kr. yfir 9 ára tímabil vegna aflandseigna.“<sup>17</sup>*

Samkvæmt upplýsingum frá skattrannsóknarstjóra var heildarfjöldi nýrra mála á skrá hjá embættinu á árunum 2010-2016, þar sem grunur var uppi um skattlagabrot, 1.716 eða um 245 mál að meðaltali á ári. Uppruni mála var aðallega frá embættinu sjálfu, ríkisskattstjóra og lögreglu. Af þessum málum lauk 38 með dómi í Hæstarétti, 199 í héraðsdómi, 311 með sektarúrskurði yfirskaðanefndar og 98 með sektargerð skattrannsóknarstjóra.

Skattrannsóknarstjóri keypti á árinu 2015 gögn sem sýndu fram á raunverulegt eignarhald nokkur hundruð íslenskra aðila á félögum á aflandssvæðum. Þau gögn eru af sama meiði og Panamaskjölin. Rannsókn er lokið í 95 málum sem þeim tengjast og rannsókn verið hætt í 14 málum. Þá er endurákvörðun lokið í 65 málum og 60 mál verið send til héraðssaksóknara. Einhverjum málum hefur jafnframt verið vísað til sektarmeðferðar hjá yfirskaðanefnd eða lokið með sekt hjá skattrannsóknarstjóra, auk þess sem enn eru mál í

rannsókn og fleiri sem bíða rannsóknar. Sé horft til tölulegra niðurstaðna skattrannsóknarstjóra í þeim málum sem nú er lokið nema vanframtaldir skattstofnar um 15 ma.kr. og eru áætlaðir undandregnir skattstofnar í þeim 24 málum sem enn eru til rannsóknar um það bil 3 ma.kr.

Á árinu 2017 voru samtals 497 mál til skoðunar hjá skattrannsóknarstjóra, en að auki bærust embættinu um 150 ábendingar. Í lok ársins voru 216 mál í vinnslu, í 162 var ekkert frekar aðhafst og rannsókn lokið í 119 málum. Fjöldi þeirra mála sem send voru ríkisskattstjóra til endurákvörðunar var 19 og þá var 40 málum vísað til héraðssaksóknara til áframhaldandi meðferðar. Þá voru 36 mál send til sektarmeðferðar hjá yfirskaðanefnd. Sektargerðir skattrannsóknarstjóra voru samtals 23 á árinu 2017. Endurálagning í þeim málum sem lokið var með endurákvörðun skatta nam um 350 m.kr.

Hvort sem litið er til málafjölda eða upphæða má slá því föstu að skattsvik eru alvarlegt vandamál hér á landi. 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

Skattsvik eru alvarlegt vandamál hér á landi. Almenn vitund um skattsvik er mikil en viðhorf almennings til þeirra virðist mildara heldur en til annarra brota. Yfirvöld eru meðvituð um umfang skattsvika, fjöldi mála er mikill og regluverk víðamikil. Almennt eftirlit er talsvert en skortur hefur verið á peningaþvættiseftirliti með þeim fagstéttum sem helst er leitað þjónustu hjá til að dylja slóð fjármuna.

### Áhættuflokkun

Umfang skattsvika er verulegt hér á landi. Þrátt fyrir að til staðar séu mildandi þættir eins og aukin áhersla skattrannsóknarstjóra og lögreglu á ávinning brota með kyrrsetningu og haldlagningu, almennar aðgerðir stjórnvalda og umfjöllun fjölmiðla um málaflokkinn, er áhætta tengd peningaþvætti þar sem skattsvik eru frumbrot **mikil**.

## REIÐUFÉ

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. Eru veikleikar tengdir notkun reiðufjár því teknir sérstaklega til umfjöllunar. Í þeirri umfjöllun er sérstök áhersla lögð á flutning reiðufjár til og frá Íslandi, starfsemi þar sem viðskipti og greiðslur með reiðufé eru mikil og álitafni tengd notkun stærri peningaseðla. Við greininguna og eftirfarandi áhættuflokkun var stuðst við svör við spurningalistum sem sendir voru út til hlutaðeigandi aðila, upplýsingar og skýrslur frá stofnunum og öðrum opinberum aðilum, upplýsingar frá lögreglu og skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og viðhlítandi löggjöf.

# Reiðufé, flutningur til og frá Íslandi

## Almennt

Samkvæmt 27. gr. tollalaga nr. 88/2005 er innflytjendum, útflytjendum og eftir atvikum tollmiðlurum, ferðamönnum og farmönnum skylt að gera tollstjóra 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. Samkvæmt lögum nr. 88/2005 er tollefirtlit í höndum tollstjóra.

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.

Flestir ferðamenn sem koma hér til lands fara um Keflavíkurlugvöll.<sup>18</sup> Á hinn bóginn eru leiðir inn og út úr landinu margar. Þrjár alþjóðaflugvallir eru auk Keflavíkurlugvallar, þ.e. Reykjavíkurlugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur. Eitt-hvað er um komu flugvéla, aðallega í einkaeigu, á öðrum minni flugvöllum. Aðalfarmhafnir eru Reykjavíkurhöfn, Grundartangi, Reyðarfjörður,



Seyðisfjörður og Þorlákshöfn en um þær fer lunginn af farmflutningum til og frá landinu. Á Seyðisfirði er bílferja sem gengur reglulega hluta úr ári og í Þorlákshöfn kemur ferja einu sinni í viku með farm. Loks er talsverður fiskútflutningur um margar hafnir á landsbyggðinni. 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 tugum þúsunda og jafnvel vel á annað hundrað þúsund manns sem kemur í land frá þeim. Vitað er að aukinn þrýstingur er á að leyft verði að skemmtiferðaskip leggi að landi á fleiri stöðum en í viðurkenndum tollhöfnum í kjölfar nýrra reglna um rafræna afgreiðslu fara og jafnvel þannig að þeim verði heimilt að ferja farþega í land á afskekktum ferðamannastöðum, s.s. í friðlandinu á Hornströndum og í Jökulfjörðum.

Mikil fjölgun ferðamanna hefur verið á umliðnum árum sem fjallað er um í öðrum kafla áhættumatsins. Afar fátítt er að tollyfirvöldum sé gert viðvart af komumanni hér til lands að hann hafi meðferðis reiðufé sem sé yfir tilkynningarskyldum mörkum. Á síðustu þremur árum eru tilkynningar

innan við 30. Síðustu þrjú ár hefur enginn verið stöðvaður með reiðufé umfram 10.000 evrur af starfsmönnum tollstjóra við brottför. Jafnframt eru engin dæmi þess að reiðufé umfram 10.000 evrur hafi fundist í póstsendingu, hraðsendingu eða farmsendingu án þess að tilkynning hafi verið til staðar.

#### Veikleikar

Auðvelt er að flytja reiðufé til og frá Íslandi og uppljóstur er bundinn við tilkynningarskyldu þess sem hefur reiðufé undir höndum eða eftirlit toll-yfirvalda. Mikill fjöldi fólks kemur til landsins og fer úr landi og margar leiðir eru færar, með flugi, skipum og bifreiðum (Seyðisfjörður og Þorlákshöfn). Tilkynningar um reiðufé yfir leyfilegum mörkum eru afar fáar við komu til landsins, engin dæmi eru um tilkynningar við brottför frá landi og fáir starfsmenn sinna tolleftirliti miðað við umfang. Tollyfirvöld eru meðvituð um þennan veikleika og hafa vakið á þessu athygli. Þá skortir á

fræðslu hjá tollstjóra um eftirlit með peningaþvætti og hvernig greina megi aðferðir sem notast er við þegar reiðufé er smyglað. Engir sérhæfðir „peningahundar“ eru til staðar líkt og er t.d. hjá tollgæslunni í Noregi.

#### Áhættuflokkun

Auðvelt, einfalt og ódýrt er að flytja reiðufé yfir landamæri Íslands og unnt er að koma fyrir miklu magni af reiðufé í tiltölulega litlu rými, einkum ef um ræðir háa peningaseðla. Þrátt fyrir að fyrir hendi sé skýrt lagaákvæði um upplýsingagjöf um flutning fjármuna til og frá landinu eru tilkynningar um slíkt fáar, eftirlit með flutningi á reiðufé á landamærum er takmarkað og lítið magn reiðufjár hefur verið haldlagt hjá lögreglu við rannsóknir mála á liðnum árum. Í ljósi framangreinds telst áhætta í þessum matsþætti vera **mikil**. Framangreind flokkun leiðir helst af þeim fjölda veikleika sem eru til staðar.

## Reiðufjárviðskipti

#### Almennt

Almennt er aðgengi að bankaviðskiptum á Íslandi gott. Í reglum um eðlilega og heilbrigða viðskiptahætti fjármálafyrirtækja, greiðslustofnana og rafeyrisfyrirtækja nr. 1001/2018 kemur m.a. fram að stefnur, verklag og framkvæmd starfa fjármálafyrirtækis, greiðslustofnunar og rafeyrisfyrirtækis skuli ekki takmarka eða koma með óeðlilegum hætti í veg fyrir aðgengi að almennri fjármálaþjónustu. Í þessu felst að veita þarf öllum aðgang að grunnbankaþjónustu.

Notkun reiðufjár hér á landi miðað við greiðslukort er lítil. Á árinu 2017 voru rúmlega 500.000 innlend greiðslukort í notkun.<sup>19</sup> Þá er notkun reiðufjár hér á landi lítil á heimsvísu. Sé tekið mið af ríkjum Evrópusambandsins er notkun reiðufjár í staðgreiðsluviðskiptum heimila um 60% á móti um 18% hér á landi.<sup>20</sup> Margt er þó á huldu um notkun reiðufjár hér á landi og nákvæm greining hefur ekki farið fram. Upplýsingar um eftirfarandi



liggja m.a. fyrir um notkun reiðufjár:

- Ísland er það land í heiminum sem notar reiðufé einna minnst.
- Aðeins um 10% af vörusölu (matur, eldsneyti, húsgögn) er greidd með reiðufé.
- Ef einkaneysla heimila er skoðuð má áætla að um 10% hennar sé greidd með reiðufé.
- Þá eru vísbendingar um að nokkurt magn af seðlum sé ekki notað til reglulegra viðskipta, heldur liggi hugsanlega lítið hreyft hjá eigendum sínum.
- Í mörgum atvinnugreinum er notkun reiðufjár lítil eða engin, t.d. í sölu flugmiða og greiðslu heimila fyrir rafmagn og hita.

Þá er þekkt að í kjölfar efnahagshrunsins 2008

jókst reiðufjárnotkun umtalsvert hér á landi úr tæplega 1% af vergri landsframleiðslu yfir í rúm 2%. Árið 2015 var notkun nálægt 2,5% af vergri landsframleiðslu. Að nafnvirði hefur reiðufjárnotkun svo aukist síðustu ár en tæplega 13% vöxtur var árið 2016 og yfir 9% árið 2017. Í árslok 2017 nam reiðufé í umferð nálægt 60 ma.kr. sem svarar til um 2,4% af vergri landsframleiðslu.<sup>21</sup> Í ársbyrjun 2019 var reiðufé í umferð um 65 ma.kr.

Samhliða aukningu reiðufjár hefur orðið mikil fjölgun ferðamanna hér landi eða úr rúmlega 807.000 árið 2013 í um 2.224.000 árið 2017.<sup>22</sup> Að sama skapi hefur kortavelta ferðamanna aukist en árið 2013 nam hún um 83 ma.kr. í samanburði við um 216 ma.kr. árið 2017. Úttektir á reiðufé með greiðslukortum erlendra ferðamanna fyrir árið 2017 námu yfir 13 ma.kr. eða milli 6-7% af heildarveltu þeirra.<sup>23</sup> Gera þarf þann fyrirvara að upplýsingar um notkun erlendra greiðslukorta greina ekki á milli hvort að um erlenda ferðamenn sé að ræða eða erlend greiðslukort í eigu aðila sem búsettir eru hérlendis.

Aukning ferðamanna og úttekt þeirra á reiðufé með greiðslukortum er möguleg og líkleg skýring á þeirri aukningu sem orðið hefur á notkun reiðufjár hér á landi síðustu ár.

Upplýsingar um notkun reiðufjár í fyrirtækjarekstri liggja ekki fyrir. 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. Frá þessu eru undantekningar svo sem áður er getið. 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. Um fasteignasala er fjallað annars staðar í áhættumatinu og er vísað til þeirrar umfjöllunar.

Fremur lítið er því vitað um raunverulega notkun reiðufjár hjá einstaklingum og fyrirtækjum og litlar hömlur eru á notkun þess. Þá gilda engar reglur um notkun reiðufjár, t.d. varðandi innlagnir og úttektir nema hvað varðar hraðbanka. Loks er ekkert eftirlit með notkun reiðufjár, að öðru leyti en því að Seðlabanki Íslands tryggir að nægt reiðufé sé í umferð. Greining á markaði með reiðufé gefur því til kynna að auðvelt og einfalt sé að koma reiðufé í umferð hér á landi.

## Veikleikar

Aðgengi að reiðufé er gott hér á landi og auðvelt er koma því í umferð með skjótum hætti. Aukinheldur eru engar hömlur eða takmarkanir á notkun reiðufjár. Þá er aðgengi að erlendum gjaldeyri gott. Reiðufé sem komið er í umferð er órekjanlegt og af þeim sökum er auðvelt að koma t.d. ólögmetum ávinningi af brotastafsemi í umferð. Er öll starfsemi sem stundar reiðufjárviðskipti í áhættuhópi hvað þetta varðar. Áhættuvitund af notkun reiðufjár virðist ekki vera mikil. 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 gera „svarta hagkerfinu erfitt uppdráttar ásamt því að draga úr peningaþvætti og skattundanskotum“.<sup>24</sup> Notkun reiðufjár á Íslandi miðað við mörg önnur Evrópulönd, þ.á m. Þjóðir Evrópusambandsins, er þó lítil. Loks er eftirlit með notkun reiðufjár nær ekkert nema sem lýtur að hagstjórnarlegum þáttum og almenna yfirsýn skortir. Helst eru það skattayfirvöld sem fylgjast með svartri starfsemi og lögregla í tengslum við rannsóknir einstakra mála.

## Áhættuflokkun

Þrátt fyrir að notkun reiðufjár í viðskiptum sé með því minna sem þekkist meðal Evrópuþjóða er auðvelt og einfalt að koma reiðufé í umferð og stunda reiðufjárviðskipti á Íslandi. Gildir það um kaup og sölu á vörum og þjónustu. Engar sérstaka þekkingu þarf til þess að koma ólögmetum ávinningi í umferð og dylja slóð reiðufjár í annars lögreglegri atvinnustarfsemi. Dæmi eru um mál hjá lögreglu þar sem tengsl eru á milli skipulagðrar brotastarfsemi og notkunar reiðufjár. Af þessum sökum er áhættan af starfsemi sem stundar reiðufjárviðskipti og greiðslur með reiðufé **mikil**. Framangreind flokkun leiðir helst af þeim fjölda veikleika sem eru til staðar.

# Reiðufé í umferð, háir peningaseðlar

## Almennt

Umfjöllun um 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 líprari og hagkvæmari, meðal annars með því að fækka seðlum í umferð.

Í ársbyrjun 2019 voru peningaseðlar í umferð utan Seðlabanka Íslands með eftirfarandi hætti:



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. Um 87% af því fjármagni sem er umferð í formi reiðufjár er bundið í 10.000 og 5.000 króna seðlum.

Seðlastærð	Í umferð utan Sí	%	Fjöldi seðla	%
10.000 króna seðlar	36.762.500.000	56,6	3.676.250	21
5.000 króna seðlar	20.528.500.000	31,4	4.105.700	23
2.000 króna seðlar	216.000.000	0,3	108.000	1
1.000 króna seðlar	6.222.500.000	9,5	6.222.500	36
500 króna seðlar	1.687.250.000	2,6	3.374.500	19
<b>Samtals</b>	<b>65.416.750.000</b>	<b>100</b>	<b>17.486.950</b>	<b>100</b>

Varðandi reiðufjárviðskipti með erlendan gjaldeyri hér á landi liggja fyrir eftirfarandi upplýsingar frá Seðlabanka Íslands um kaup og sölu gjaldeyris vegna 2016 og 2017:

Viðskiptavinir	2016	2017
Innlendir einstaklingar	22,8	27,2
Erlendir einstaklingar	3,7	4
Innlendir lögaðilar	23,3	22
Ferðamenn	2	2,5
<b>Samtals</b>	<b>51,8</b>	<b>55,7</b>

*Fjárhæðir í milljörðum króna.*

Sundurliðun eftir gjaldmiðli*	2016	2017
EUR	23,7	28,7
USD	12	11,3
GBP	5,9	5,5
DKK	3	2,6
SEK	1,6	1,3
NOK	1,2	0,9
PLN		1,3

\*Aðrir gjaldmiðlar undir einum ma.kr.

Upplýsingar um frekari notkun erlendra peningaseðla hér á landi liggja ekki fyrir og/eða hvaða einstöku peningaseðlar eru mest í umferð. Fyrir liggur að Evrópski seðlabankinn hætti nýlega útgáfu 500 evra seðla en seðillinn verður áfram gildur gjaldmiðill.<sup>25</sup> 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 rúmlega 800 m.kr.

#### Veikleikar

Stærsti útgefnir peningaseðillinn hér á landi er 10.000 króna seðillinn sem settur var í umferð í árslok 2013. Ekki er um að ræða ýkja háa fjárhæð í samanburði við seðla ýmissa annarra gjaldmiðla. Nokkuð auðvelt er hins vegar að koma háum peningaseðlum í umferð þar sem almennt er auðvelt að greiða með reiðufé og litlar hömlur á því. Þá er stór hluti þess reiðufjár sem er í umferð, í fjárhæðum talið, í formi hárra peningaseðla, þrátt fyrir að hlutfallið sé fremur lágt og minna en lágra seðla. Með þessum hætti er nokkuð auðveldlega hægt að koma miklu fé í umferð þrátt fyrir að almennt sé notkun reiðufjár lítil hlutfalls-

lega. Ekki liggur fyrir vitneskja um hvar háir peningaseðlar eru mest notaðir í viðskiptalífínu. Jafnframt skortir á að upplýsingar um notkun reiðufjár, bæði hvað varðar íslenska og erlenda peningaseðla, séu aðgengilegar og greinanlegar. Á hinn bóginn hefur ekki mikið magn reiðufjár verið haldlagt við rannsóknir sakamála á undanförunum árum.

#### Áhættuflokkun

Þrátt fyrir að notkun á reiðufé hér á landi sé lítil hefur hún aukist á síðustu árum og á heildina litið er aðgengi gott. Á hinn bóginn eru engar vísendingar um að háir peningaseðlar séu meira notaðir við brotastarfsemi hér á landi en aðrir seðlar, en af þeim málum sem upp hafa komið hjá lögreglu þar sem peningar hafa verið haldlagðir er hlutfall hárra peningaseðla ekki hátt. Þrátt fyrir það er áhætta af notkun hárra peningaseðla talin **veruleg**. Framangreind flokkun leiðir helst af þeim veikleikum sem eru til staðar. Mildandi þættir eru óverulegir.

## STARFSEMI FÉLAGA

Mikill fjöldi félaga og samtaka eru á Íslandi og félagafarm mismunandi, en gera má greinarmun á félögum sem hafa fjárhagslegan og ófjárhagslegan tilgang. Engin heildarlöggjöf er til um félög en lög hafa verið sett um mismunandi félagafarm, s.s. um hlutafélög, einkahlutafélög og sameignarfélag. Þegar kemur að félögum með 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. Við greininguna og eftirfarandi áhættuflokkun var m.a. notast við upplýsingar frá fyrirtækjaskrá, lögreglu og skattrannsóknarstjóra, upplýsingar og skýrslur frá öðrum opinberum aðilum og viðhlítandi löggjöf.

# Einkahlutafélög

## Stofnun, starfsemi og slit

Um einkahlutafélög gilda lög nr. 138/1994. Um er að ræða langalgengasta félagafarmið en fjöldi einkahlutafélaga er um 38.700. Á árinu 2018 voru t.d. stofnuð um 2.300 ný einkahlutafélög. Upplýsingar um slit slíkra félaga eða gjaldþrot fyrir sama tímabil liggja ekki fyrir en á árinu 2018 urðu um 1.000 fyrirtæki á Íslandi gjaldþrota. Af þessu má ráða að mun fleiri einkahlutafélög eru stofnuð árlega en er slitið. Upplýsingar um hve mikill fjöldi skráðra einkahlutafélaga er í rekstri liggja ekki fyrir. Hlutafélagaskrá ríkisskattstjóra móttækur og heldur utan um skráningar félaga.

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

- Hlutafé 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 hlutafélög, skráð samvinnufélög, önnur skráð félög með takmarkaðri ábyrgð, skráð sameignarfélag, skráð samlagsfélög, skráð félagasamtök, lífeyrissjóðir og sjálfseignar-



stofnanir sem eru undir opinberu eftirliti. Þá geta fyrrgreind félög og stofnanir, sem eru heimilisföst í EES-ríki, aðildarríki stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjum, 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 lög-ráða.

Þá eru eftirfarandi hæfisskilyrði gerð til þeirra sem eru forsvarsmenn einkahlutafélags, þ.e. stjórnarmanna og framkvæmdastjóra:

- Lögráða.
- Fjár síns ráðandi.
- Mega ekki á síðustu þremur árum hafa í tengslum við atvinnurekstur hlotið dóm fyrir refsiverðan verknað samkvæmt almennum hegningarlögum eða lögum um hlutafélög, einkahlutafélög, bókhald, ársreikninga, gjaldþrot eða opinber gjöld.

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

Auðvelt er að stofna einkahlutafélag og eru form aðgengileg á heimasíðu ríkisskattstjóra. Ekki er skilyrði að einkahlutafélag sé í starfsemi eða rekstri. Starfsemi þeirra getur verið fjölbreytt en oftast er um að ræða utanumhald á rekstri tiltekinnar atvinnustarfsemi. Í lögum nr. 138/1994 eru ýmis fyriræmi um meðferð fjármuna einkahlutafélaga, s.s. varðandi arðsúthlutun og lánveitingar.

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. 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.

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.

#### **Veikleikar**

Hætta er á einkahlutafélagiformið sé misnotað

með ýmsum hætti. Helstu veikleikar eru eftirfarandi:

- Auðvelt, ódýrt og fljótlegt er að stofna einkahlutafélag. Vegna fjölda þeirra og tíðni stofnunar er með einföldum og auðveldum hætti hægt að koma upp neti félaga sem unnt er að nota til þess að dylja eignarhald, t.d. yfir landamæri. Þá er mögulegt að vera með félög á lager sem ekki eru með starfsemi, þ.e. svonefnd „skúffufélög“, þar sem engar kröfur eru gerðar um rekstur eða starfsemi.
- Engar lagakröfur eru gerðar til eigenda einkahlutafélaga. Þá eru þær kröfur sem gerðar eru til stofnenda litlar. Loks eru þau úrræði sem unnt er að beita stjórnarmenn eða framkvæmdastjóra einkahlutafélags óskilvirk og eftirlit hlutafélagaskrár er að þessu leyti takmarkað. Missi stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri t.a.m. hæfi sitt skulu þeir upplýsa hlutafélagaskrá um það. Engin dæmi eru hins vegar um það í framkvæmd að hlutafélagaskrá sé upplýst um missi hæfis en þrátt fyrir að slík dæmi 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 ólögætum hætti.<sup>26</sup> Ráðstöfun slíkra fjármuna kann að fela í sér peningþvætti.
- Á síðari árum hafa enn fremur nokkrir dómarr fallið um að eigandi einkahlutafélags geti ekki samsamað sig hagsmunum félags.<sup>27</sup>
- Á Íslandi þrífst svört atvinnustarfsemi en um það hafa m.a. verið ritaðar skýrslur um skattaundanskot sem gerðar hafa verið opinberar.<sup>28</sup> Tölur í því sambandi eru á reiki en talið hefur verið að umfang dulinnar starfsemi geti numið 3-7% af vergri landsframleiðslu. Skattsvik af ýmsu tagi falla hér undir, s.s. undanskot á greiðslu virðisaukaskatts, undanskot frá greiðslu tekjuskatts af launum og launatengdum gjöldum, vantalinn tekjuskattur af atvinnurekstri vegna oftalsins kostnaðar eða vantalinna tekna og vantalinn eða vangoldin önnur opinber gjöld, þ.á m. í tengslum við tekjur frá aflandsfélögum. Skattayfirvöld 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.



- Ein birtingarmynd brotastarfsemi í annars löglegri starfsemi er þegar viðskipti eru á milli tengdra aðila af ýmsu tagi sem m.a. geta tengt anga sína yfir landamæri. Einkahlutafélagiformið hefur verið notað í þessum tilgangi, t.d. til að slíta slóð fjármuna. Ráðstöfun á slíkum fjármunum kann að fela í sér peningaþvætti ef um ræðir ólögættan ávinning.
- Á Íslandi er undanskot eigna og „kennitöluflakk“ 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 haldið áfram að reka það án þess að greiða skuldir þess, því kröfuhafar geta aðeins gengið að þeim eignum sem skráðar eru á gömlu kennitölna. 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. Stjórnvöld hafa í auknum mæli verið að taka á þessu.<sup>29</sup> Í bígerð er meðal annars að leggja fram frumvarp til laga um breytingar á almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur sem hefur að markmiði að stemma stigu við misnotkun á hlutafélagiforminu og er kennitöluflakk í atvinnurekstri þar fyrst og fremst undir.<sup>30</sup> Í réttarframkvæmd eru fjölmörg dæmi um undanskot eigna og skatta við gjaldþrot. Þá þekkjast enn fremur dæmi um að kennitöluflakk hafi komið til kasta dómstóla þar sem einkahlutafélagiformið hefur verið misnotað.<sup>31</sup>
- Engin skylda er að slíta einkahlutafélagi sem hætt hefur starfsemi. Dæmi eru um að tóm félög hafi verið misnotuð og bankareikningar þeirra t.d. notaðir til þess að dylja slóð fjármuna.

Hvað varðar mildandi þætti hefur engin fræðsla um peningaþvætti verið til fyrir þá sem stofna félög og virðist áhættuvitund því almennt lítil. Að öðru leyti virðist áhættuvitund þó almennt vera að aukast hér á landi um starfsemi einkahlutafélaga og peningaþvætti, eins og vilji stjórnvalda til að taka á kennitöluflakki ber með sér.

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, breytingu á stjórnendum einkahlutafélaga skömmu fyrir gjaldþrot og aðkomu svonefndra „útfararstjóra“, eftirfylgni með missi réttinda stjórnenda einkahlutafélaga, hertari viðurlög við skorti á ársreikningsskilum og afskráningu og slitum félaga þegar þau eru ekki í rekstri. Þá hefur enn fremur skort verulega á eftirlit með peningaþvætti, mögulegri misnotkun á einkahlutafélagiforminu og ýmsu sem tengist starfsemi einkahlutafélaga, t.d. varðandi greiningu á tölu- legum upplýsingum úr ársreikningum félaga.

#### Áhættuflokkun

Miklir veikleikar eru í umgjörð einkahlutafélagiformsins eins og að framan greinir. Margar aðferðir eru færar til að misnota þetta félagiform og fjölmörg dæmi um slíkt. Þá er auðvelt og einfalt í framkvæmd að nota einkahlutafélög til að þvætta ólögættan ávinning. Af þeim sökum telst áhætta hvað varðar stofnun, starfsemi og slit einkahlutafélaga vera **mikil**.

# Hlutafélög, sjálfseignarstofnanir, samlagsfélög

## Stofnun, starfsemi og slit

Um hlutafélög og samlagshlutafélög gilda lög nr. 2/1995. Að flestu leyti eru lagakröfur fyrir hlutafélög og samlagshlutafélög sambærilegar þeim sem gilda um einkahlutafélög en ekki gilda sérstök lög um samlagsfélög. 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 með 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.

Samanlagður fjöldi hlutafélaga, samlagshlutafélaga, samlagsfélaga og sjálfseignarstofnana sem stunda atvinnurekstur er tæplega 3.600. Þar af eru samlagsfélög langflest, nálægt 2.800.



## Veikleikar

Margir af þeim veikleikum sem eiga við um einkahlutafélög eiga við um hlutafélög, samlagshlutafélög, samlagsfélög og sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Nokkuð meiri kröfur eru þó gerðar til stofnunar hlutafélags en einkahlutafélags, s.s. varðandi fjárhæð hlutafjárframlags og fjölda hluthafa. Hins vegar eru félög þessi margfalt færri, fá slík félög eru stofnuð á ári og dæmi um misnotkun á þeim eru ekki í nokkru hlutfalli við einkahlutafélagafarmið.

## Áhættuflokkun

Þrátt fyrir veikleika í umgjörð þessara félagaforma er fjöldi þeirra lítil í samanburði við einkahlutafélög, dæmi um misnotkun eru fá og erfiðara er um vik að nota félagaform þessi til að þvætta ólögsmætan ávinning. Áhætta tengd stofnun, starfsemi og slitum hlutafélaga, samlagshlutafélaga, samlagsfélaga og sjálfseignarstofnana sem stunda atvinnurekstur er **miðlungs**.

# Önnur félög

## Stofnun, starfsemi og slit

Hér undir falla önnur félagaform en að framan hefur verið fjallað um og hafa fjárhagslegan tilgang. Flest þessara félaga eru sameignarfélög, sem eru nálægt 2.300. Önnur félagaform eru t.d. samvinnufélög, evrópsk fjárhagsleg hagsmunafélög og Evrópufélög. Um öll framangreind félagaform gilda sérstök lög.

## Veikleikar

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 takmörkunar



á ábyrgð (sameignarfélög). Þá eru engin dæmi eru um misnotkun á þessum félagaforum.

## Áhættuflokkun

Af framangreindum sökum telst áhætta varðandi stofnun, starfsemi og slit annarra félaga en fjallað hefur verið um vera **lítil**.

## ALMANNAHEILLAFÉLÖG

Við áhættumatið voru svonefnd almannaheillafélög tekin til skoðunar. Meginástæða þess að horft var 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. 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“.“ Á þessum grunni var umfjöllunin afmörkuð við skráð trú- og lífsskoðunarfélög, stofnanir og sjóði sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá og önnur almannaheillafélög. Við greininguna var m.a. notast við upplýsingar frá fyrirtækjaskrá og eftirlitsaðilum, upplýsingar og skýrslur frá öðrum opinberum aðilum og viðhlítandi löggjöf.

# Trú- og lífsskoðunarfélög

## Almennt

Trú- og lífsskoðunarfélög starfa á grundvelli laga nr. 108/1999 um skráð trú- og lífsskoðunarfélög 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. Skráning hefur í för með sér tiltekin lögbundin réttindi og skyldur fyrir slík félög, þar á meðal rétt til hlutdeildar í álögðum tekjuskatti í formi sóknargjalda sem árið 2017 var 11.040 kr. á mann á ári. Sett eru nokkur almenn skilyrði fyrir skráningu slíkra félaga í lögunum.

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 stjórnarmanna og þurfa þeir ekki að vera búsettir á Íslandi auk þess sem ekki er gerð krafa um að stjórnarmenn séu skráðir í félagið, eða krafa um að staðfest sé að þeir komi raunverulega að starfsemi þess.

Engar reglur eru um ráðstöfun fjármuna trú- og lífsskoðunarfélaga að því undanskildu að þessum



félögum er skylt að senda sýslumanni árlega skýrslu um starfsemi sína. Þá er eftirlit með fjárreiðum og bókhaldi þessara félaga takmarkað. Engar hæfiskröfur eru gerðar til þeirra aðila sem sjá um fjárreiður félaganna, sem geta verið forstöðumenn þess eða aðrir aðilar allt eftir því hvað lög viðkomandi félags kveða á um.

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 felld skráningu þess úr gildi að undangenginni viðvörðun og úrbótastöðu. Að öðru leyti eru lögin fámál um eftirlit sýslumanns og heimildir hans í þeim efnum. Þá kveða lögin ekki á um viðurlagategnd úrræði.

## Veikleikar

Veikleikar eru í umgjörð, löggjöf og eftirliti með skráðum trú- og lífsskoðunarfélögum. Lúta þeir

veikleikar einkum að ófullnægjandi ákvæðum um hæfi fyrirvarsmanna þessara félaga, bókhaldi þeirra og fjárreiðum.

#### Áhættuflokkun

Hætta er á að félög sem þessi verði misnotuð í þágu brotastarfsemi, þar með talið í því skyni að þvætta ólögmetan ávinning, þar sem skilyrði til stofnunar slíkra félaga eru ekki sérlega ströng og litlar hæfiskröfur gerðar til fyrirvarsmanna. Þá

eru litlar kröfur til utanumhalds fjármuna og eftirlit með því utanumhaldi fremur formlegs eðlis. 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. Á móti kemur að skráð trú- og lífsskoðunarfélög eru fá og þá hafa fá mál þeim tengd komið upp hjá yfirvöldum. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að það sé **veruleg** hætta á því að félagaformið geti verið misnotað.

## Sjóðir og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá

#### 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 löggæringi, 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 2019 má stofnfé sjóðs að lágmarki vera 1.197.000 kr. 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 stjórnna slíkum sjóðum og stofnunum.

Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra fer með fram-



kvæmd 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. Samkvæmt útgefnum útdrætti vegna rekstrarársins 2017, voru í lok þess árs 703 virkar stofnanir og sjóðir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Þá munu 11 nýjar skipulagsskrár hafa verið staðfestar á árinu og 13 stofnanir og sjóðir sem talin voru óstarfhæf lögð niður. Í byrjun árs 2019 höfðu 410 sjóðir og stofnanir skilað ársreikningi til Ríkisendurskoðunar vegna rekstrarársins 2017.

Alls mun 717 sjóðum og stofnunum hafa borið að skila ársreikningi fyrir það ár og því höfðu 57% ársreikninga borist sex mánuðum eftir eindaga skila. Alls hafa 54 sjóðir og stofnanir aldrei skilað inn ársreikningi.

Samkvæmt útdrætti Ríkisendurskoðunar eru stofnanir og sjóðir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá mjög misjafnir að stærð. Þannig voru eignir 44 sjóða sem skiluðu ársreikningi fyrir 2017 undir 500.000 kr. Þar af voru sjö sjóðir eignalausir í lok árs 2017 og var meirihluti þeirra lagður niður á því ári. Af þeim 410 stofnunum og sjóðum sem skiluðu ársreikningi var rétt tæplega helmingur þeirra með tekjur á árinu 2017. Af þeim 210 sjóðum sem ekki höfðu tekjur á árinu voru 95 sjóðir án gjalda, auk þess sem þrír sjóðir til viðbótar voru hvorki með tekjur né gjöld, né áttu eignir í lok árs 2017.<sup>32</sup>

#### Veikleikar

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 ársreik-

ingi. 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.

#### Áhættuflokkun

Hætta er á að brotamenn eða skipulögð glæpasamtök misnoti slíka sjóði og stofnanir. Stofnun þeirra er tiltölulega einföld og auðvelt að fara með yfirráð í þeim. Þá eru ekki gerðar strangar kröfur til utanumhalds fjármuna. Lögbundið eftirlit lýtur einkum að skilum á ársreikningum, en þau skil eru ófullnægjandi. Líta verður til þess að meira en 40% af rúmlega 700 stofnunum og sjóðum skila ekki ársreikningi eða skila honum of seint. Á móti kemur að samkvæmt upplýsingum frá yfirvöldum hafa engin mál komið upp tengd slíkum sjóðum eða stofnunum. Með hliðsjón af framansögðu verður að telja að hættan á því að slíkar stofnanir eða sjóðir verði notaðir til að þvætta ólögmetan ávinning sé **veruleg**.

## Önnur almannaheillafélög

#### Almennt

Þessi flokkur almannaheillafélaga tilheyrir almennum félögum sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni. Þessi félög eru skipulagsbundin, varanleg félög tveggja eða fleiri aðila, sem stofnuð eru með einkaréttarlegum löggerningi. Ekki er kveðið á um skipan almennra félaga í lögum og skipta því ákvæði samþykkt miklu við túlkun á réttarstöðu þeirra auk þess sem meginreglur félagaréttarins koma þá til skoðunar. Sem dæmi um almenn félög má nefna stjórnmalaflokka, íþróttafélög, skákfélög, fagfélög, stéttarfélög, samtök vinnuveitenda, mannúðarfélög og menningarfélög. Unnt er að fá almenn félög skráð í fyrirtækjaskrá samkvæmt lögum um fyrirtækjaskrá nr. 17/2003 en þau eru ekki skráningarskyld og sækja þarf um skráningu þeirra.

#### Áhættuflokkun



Almennum félögum 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.

Hjá fyrirtækjaskrá er haldið utan um skráningu almennra félaga. Þar liggja enn fremur upplýsingar um stofngögn og samþykktir þeirra félaga sem skráð eru. Ekkert eftirlit er þó með starfsemi slíkra félaga og engin stofnun eða samtök hafa það hlut-

verk að hafa yfirsýn yfir starfsemi þeirra. Starfsemi 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 reikningsskilum 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. Þá hafa engar leiðbeiningar verið gefnar út um stjórnarhætti slíkra félaga.

Engin dæmi eru um það hjá lögreglu að félagiform þetta hafi verið misnotað. Hjá skatt-rannsóknarstjóra eru einhver dæmi um að almenn félög hafi verið misnotuð. Þau félög eru þó ekki almannaheillafélög.

Í ársbyrjun 2018 voru almenn félög milli 15 og 16 þúsund. Frá þeim tíma hefur orðið eilítil fjölgun. Fyrirtækjaskrá flokkar ekki félög eftir tilgangi þeirra og vegna þessa liggja ekki fyrir upplýsingar um hve mörg af þeim almennu félögum sem skráð eru vinna að almannaheillum.

Við áhættumatið var reynt að meta fjölda þeirra félaga sem kunna að vinna að almannaheillum og starfa yfir landamæri ríkja sem teljast áhættusöm eða nágrannaríkja þeirra. Eðli máls samkvæmt er ekki um nákvæman fjölda að ræða þar sem upplýsingar eru af skornum skammti. Fjöldi þeirra félaga sem vinna að almannaheillum er milli 400 og 500. Af þeim félögum eru milli 40 og 50 sem mögulega starfa yfir landamæri ríkja sem teljast áhættusöm eða nágrannaríkja þeirra.

Engin nánari greining hefur farið fram á þessum félögum, þ.e. hverjir standa þeim að baki, hvernig fjárreiðum og reikningsskilum þeirra er háttað, hvort og með hvaða hætti þau flytja fjármuni yfir landamæri og þá í hvaða mæli, til hvaða landa og hvort þau áreiðanleikakanni viðtakanda fjármuna o.s.frv.

#### **Veikleikar**

Heildaryfirsýn yfir almannaheillafélög skortir, þ.e. um skráningu þeirra, tilgang, starfsemi, hverjir eru í fyrirsvari fyrir þau og hvort þau starfa yfir landamæri. Unnt er að skrá þessi félög en þau eru ekki skráningarskyld. Félag sem stofnað er í þágu almannaheilla þarf ekki að uppfylla nein skilyrði,

að öðru leyti en að hafa löglegan tilgang, og starfsemi þess er ekki leyfisskyld. Þá fylgir því nær enginn kostnaður að stofna slíkt félag. Enn fremur eru engar hæfiskröfur gerðar til þeirra sem stofna almannaheillafélög, eru í fyrirsvari fyrir þau eða hafa umsjón með fjárreiðum þeirra. Hafi almannaheillafélög með höndum fjáröflun eða fjárvörslu eru þau bókhaldsskyld og þurfa að semja ársreikning. Á hinn bóginn hvílir ekki á þeim skylda til þess að skila ársreikningi. Engin fræðsla er um starfsemi almannaheillafélaga. Engin dæmi eru um að almannaheillafélög hafi verið misnotuð. Þá liggja engar upplýsingar fyrir hjá erlendum lögregluyfirvöldum um að íslensk almannaheillafélög hafi verið misnotuð. Ekki gilda sérstök lög um almannaheillafélög og engar aðrar reglur eru um starfsemi þeirra, t.d. um góða stjórnarhætti eða leiðbeiningar um fjárreiður og reikningsskil. Í raun gilda ekki aðrar reglur um starfsemi slíkra félaga aðrar en þær sem þau setja sér sjálf í formi samþykka. Ekkert eftirlit er með almannaheillafélögum og engin fræðsla hefur farið fram um starfsemi þeirra og mögulega áhættu af henni. Af þeim sökum liggur hvergi fyrir sérþekking um starfsemi þeirra og engin skipulögð samvinna er milli stjórnvalda um að greina starfsemi þessara félaga, meta veikleika þeirra o.s.frv.

#### **Áhættuflokkun**

Þrátt fyrir að engin dæmi séu um misnotkun á almannaheillafélögum skortir upplýsingar um starfsemi þeirra. Auðvelt, einfalt og ódýrt er að stofna þessi félög, engar samræmdar reglur gilda um starfsemi þeirra og ekkert eftirlit er með þeim. Af þeim sökum er fyrir hendi hætta á að félagiform þetta verði misnotað í þágu brotastarfsemi, þar með talið í því skyni að þvætta ólögmetan ávinning. Með hliðsjón af framangreindu verður að telja að það sé **veruleg** hætta á því að þetta félagiform geti verið misnotað.

# Raunverulegur eigandi

## Almennt

Raunverulegur eigandi er skilgreindur í lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnum hryðjuverka 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 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 leynd 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 eignarhaldsfyrirtækja (skúffufélaga) eða með öðrum hætti. Raunverulegur eigandi er alltaf einstaklingur og er sá aðili sem í raun getur tekið ákvörðun um ráðstöfun fjármuna, stjórnun aðila eða sá aðili sem nýtur góðs af þeim eignum sem um ræðir.

Misjafnt er hvernig skráningu eigenda er háttað hjá félögum. Þannig er einkahlutafélögum og hlutafélögum skylt að halda hlutaskrá á meðan öðrum félögum ber að halda félagaskrá, sbr. samvinnufélög. Hvorki í félagalöggjöf né lögum um fyrirtækjaskrá er gerður greinarmunur á lagalegum eiganda og raunverulegum eiganda og því ekki til staðar sérstakar lagakröfur um skráningu á raunverulegum eiganda. Í lögum um ársreikninga ber hlutafélögum og einkahlutafélögum við skil ársreikninga að upplýsa um fjölda hluthafa í upphafi og lok reikningsárs. Jafnframt ber þeim að upplýsa um að lágmarki tíu stærstu hluthafa eða alla ef hluthafar eru færri en tíu, og hundraðshluta hlutafjár hvers þeirra í lok ársins. Framangreindar upplýsingar kunna þó að vera sama marki brenndar að ekki er gerður greinarmunur á lagalegum eiganda og raunverulegum eiganda.

Krafa um öflun upplýsinga um raunverulega eigendur er í peningabættislögum þar sem til-



kynningarskyldum aðilum er skylt að afla upplýsinga um raunverulega eigendur þegar þeir stofna til samningssambands eða einstakra viðskipta.

## Veikleikar

Veikleikar í þessum þætti tengjast með beinum hætti þeim veikleikum sem leiða af umfjöllun um félög og aðra lögaðila. Dæmi eru þess efnis að aðilar reyna að dylja eignarhald til þess að fela ólögsmætan ávinning, torvelða rannsóknir eða fela aðkomu sína að viðskiptum.<sup>33</sup> Helstu veikleikar eru eftirfarandi:

- Auðvelt er að leynd raunverulegu eignarhaldi félaga.
- Fjöldi einkahlutafélaga mikill.
- Auðvelt er að stofna og vera með flókin fyrirtækjanet og aflandsfélög.
- Fyrirtækjum ekki skylt að halda skrá um raunverulega eigendur.
- Ekki skylt að tilkynna um raunverulega eigendur til fyrirtækjaskrár.
- Tilkynningarskyldir aðilar afla ekki alltaf fullnægjandi upplýsinga um raunverulega eigendur.

## Áhættuflokkun

Skortur á kröfum um að upplýsingar um raunverulega eigendur séu skráðar hjá lögaðilum og í miðlægan gagnagrunn telst alvarlegur ágalli sem auðveldar aðilum að dylja eignarhald og fela slóð ólögsmæts ávinnings. Fjöldmörg mál hafa komið til kasta stjórnvalda þar sem raunverulegt eignarhald var falið og má í því samhengi nefna Panama-skjölin þar sem skattstofnar í þeim málum sem þegar hefur verið lokið hjá skattrannsóknarstjóra námu um 15 ma.kr. Í ljósi framangreinds og þeirra veikleika sem eru til staðar telst áhætta í þessum matsþætti **mikil**.

## FJÁRMÁLAMARKAÐUR

Í þessum hluta verður fjallað um mat og greiningu á hættu á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka innan íslenska fjármálamarkaðarins. Fjármálaeftirlitið er eftirlitsaðili með framfylgni tilkynningarskyldra aðila á fjármálamarkaði við lög um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, reglugerðir, reglur og viðmiðunarreglur þar að lútandi. Fjármálaeftirlitið hefur heimildir til að grípa til viðeigandi aðgerða við eftirlitið ef þörf krefur, s.s. beitingu viðurlaga og þvingunarúrræða. Þá sinnir Fjármálaeftirlitið fræðslu um þennan málaflokk til tilkynningarskyldra aðila og framkvæmir úttektir á framfylgni þeirra við lög. Mat á ógnum og veikleikum var m.a. unnið út frá þekkingu og reynslu viðeigandi stjórnvalda og löggæslustofnana á fjármálamarkaðinum. Þá liggja til grundvallar matinu ýmsar tölfræðilegar upplýsingar tengdar starfsemi aðila á fjármálamarkaði. Jafnframt er fjallað með almennum hætti um nýja tækni hvað varðar fjármálamarkaðinn.

# Innlánastarfsemi

## Almennt

Með innlánastarfsemi er átt við móttöku endurgreiðanlegra fjármuna frá almenningi í formi innlána skv. a-lið 3. gr. laga nr. 161/2002, um fjármálafyrirtæki.

Fjórir bankar og fjórir sparisjóðir hafa leyfi til móttöku innlána samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki. Heildarfjárhæðir innlána banka og sparisjóða voru eftirfarandi:

Árið 2016 - um 1.648,5 ma.kr.

Árið 2017 - um 1.697,2 ma.kr.

## Veikleikar

Innlánastarfsemi felur eðli málsins samkvæmt í sér móttöku mikilla fjármuna þar sem erfitt getur reynst að rekja uppruna fjár, sérstaklega þegar um er að ræða reiðufé. Um er að ræða eina meginstarfsemi banka og sparisjóða sem felur í sér fjölda færslna sem varða viðskiptavinum, sem kann að stafa mismikil áhætta af, t.d. vegna þess að um er að ræða einstaklinga í áhættuhópi vegna stjórnáttengsla, aðila búsetta á svæðum sem hafa verið skilgreind sem áhættusöm eða aðila sem tengjast brotastarfsemi. Aðgengi að þessari þjónustu er mikið en flestir hafa tök á því að stofna innlánsreikninga í innlendum bönkum og sparisjóðum. Þá er auðvelt að nýta þessa þjónustu þar sem ekki er þörf á mikilli skipulagningu eða

## Áhættuflokkun



sérþekkingu í þeim tilgangi.

Þó að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til af hálfu tilkynningarskyldra aðila þyki almennt séð fullnægjandi eru enn til staðar veikleikar, m.a. í tengslum við eftirlit með færslum og við að sannreyna upplýsingar um raunverulega eigendur. Þá er mikilvægt að nefna að nýjar hættur og tækifæri kunna að skapast með nýrri tækni.

Innlán eru gjarnan notuð af skipulögðum glæpasamtökum og brotamönnum til þess að þvætta ólögsmætan ávinning. Helsta ógnin felst í því að stofnaður séu fjöldi innlánsreikninga þar sem millifærslur og inn- og úttektir eru tíðar, oft lágar fjárhæðir sem kann að hafa þann tilgang að komast hjá frekari skoðun.

Peningþvætti í gegnum innlánsreikninga er meðal algengustu aðferða sem þekktar eru hjá lögreglu og skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Brotamenn eru bæði innlendir og erlendir aðilar og getur hvort heldur sem er verið um að ræða skipulögð glæpasamtök eða einstaka brotamenn.



Umfang peningaþvættis með þessari aðferð er verulegt auk þess sem notkun reiðufjár er töluverð.

Með hliðsjón af góðri virkni innra eftirlits, s.s. eftirlitskerfa með færslum, er innlánastarfsemi minna berskjölduð fyrir peningaþvætti. Auk þess má nefna að nafnlaus viðskipti eru óheimil, regluverk þykir fullnægjandi og eftirlit með starfseminni er ítarlegt af hálfu eftirlitsaðila. Hvað

starfsemi erlendis varðar eru innlánastofnanir ekki með útibú erlendis auk þess sem erlendir viðskiptamenn þeirra eru fáir. Þá er áhættuvitund ágæt sem sýnir sig í fjölda tilkynninga til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Engu að síður og með hliðsjón af fjölda veikleika, telst hættan á peningaþvætti með notkun innlána vera **veruleg**.

## Útlánastarfsemi

### Almennt

Útlánastarfsemi felur í sér veitingu útlána til einstaklinga og fyrirtækja.

Alls stunda ellefu lánastofnanir, sem teljast til tilkynningarskyldra aðila, útlánastarfsemi hér á landi. Þar af eru fjórir viðskiptabankar, sem veita alhliða lán til einstaklinga og fyrirtækja, þ.m.t. yfirdráttarlán, fasteignalán, bílalán og almenn og sérhæfð lán til lítilla og stórra fyrirtækja. Fjórir sparisjóðir veita lán til einstaklinga og lítilla fyrirtækja á sínu starfssvæði. Þá er eitt sérhæft lána-fyrirtæki sem veitir bíla- og tækjafjármögnun og tvö lána-fyrirtæki sem sinna einkum greiðsluþjónustu, þ.m.t. færsluhirðingu og veita einnig neytendalán, m.a. í formi kreditkortalána.

### Veikleikar

Meginhætta á peningaþvætti tengd útlánastarfsemi felst í endurgreiðslu lána með ágóða af brotastarfsemi. Helstu veikleikar í þessari starfsemi birtast í því að umfang er umtalsvert, bæði hvað varðar fjölda og fjárhæðir lána. Þá er aðgengi að minni lánveitingum, t.d. yfirdráttarlánum á netinu og kreditkortum, auðvelt. Brotamenn sem hafa sérþekkingu á rekstri fyrirtækja geta nýtt sér þessa leið til þess að þvætta ólögmetan ávinning.

### Áhættuflokkun

Eðli útlánastarfsemi lánastofnana er þannig að lán eru almennt ekki veitt nema að undangengnu lánshæfis- eða greiðslumati á hlutaðeigandi ein-



staklingi eða fyrirtæki. Á þetta sérstaklega við um stærri lán. Eru þau því að jafnaði ekki í boði fyrir einstaklinga eða fyrirtæki sem teljast á einhvern hátt vafasöm og geta t.d. ekki lagt fram viðunandi tryggingar. Lán eru eingöngu veitt nafngreindum einstaklingum og fyrirtækjum og að undangengnu mati á lántaka. Hvað starfsemi erlendis varðar eru lánastofnanir ekki með útibú erlendis og takmörkuð útlánastarfsemi er stunduð erlendis af þeirra hálfu. Þá eru erlendir viðskiptavinir þeirra jafnframt fáir.

Innra eftirlit með útlánastarfsemi telst almennt gott en regluverk 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.

Fáar vísbendingar eru um að skipulögð glæpasamtök eða brotamenn nýti sér þessa leið til að þvætta ólögmetan ávinning. Slíkar aðferðir krefjast almennt mikillar sérfræðipekkingar á

rekstri fyrirtækja til að unnt sé að þvætta umtalsverðar fjárhæðir með þessari aðferð.

Í ljósi alls ofangreinds, sem og þess að áhættuvitund tengd hættu á peningaþvætti á þessum markaði er almennt góð, telst útlánastarfsemi

minna berskjölduð fyrir slíkri hættu. Með hliðsjón af framangreindu telst hættu á peningaþvætti tengdri útlánastarfsemi vera **miðlungs**.

## Peningasendingar

### 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. Þetta er gert 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. lög um greiðsluþjónustu nr. 120/2011. Viðskiptamenn þurfa ekki að eiga reikninga hjá greiðsluþjónustuveitanda til þess að stunda þessi viðskipti.

Engir íslenskir aðilar stunda þessa starfsemi. Hins vegar starfa hér á landi þrjú umboðsaðilar erlendra greiðslustofnana sem stunda peningasendingar. Heildarumfang peningasendinga árið 2018 var um 2,55 ma.kr.

### Veikleikar

Peningasendingar hér á landi eru aðeins stundaðar af umboðsaðilum erlendra greiðslustofnana og felur það eitt og sér í sér talsverða áhættu. Ekki síst vegna þess að það er almennt erfitt fyrir greiðslustofnanir, sem umboðsaðilar starfa fyrir, að stýra og hafa eftirlit með þeim síðarnefndu.

Þjónusta greiðslustofnana og umboðsaðila þeirra sem stunda peningasendingar byggir að mörgu leyti á viðskiptum með reiðufé og kann að gera viðskiptamönnum kleift að millifæra reiðufé í nafnleysi, með hraðvirkum hætti. Þjónustan tengist gjarnan áhættusömum ríkjum og eru vís-



bendingar um að þjónustan sé í þeim ríkjum notuð af viðskiptamönnum sem annars ættu að sæta ströngu reglubundnu eftirliti.

Venjulega heimila greiðslustofnanir millifærslu fjármuna án þess að þeir fari í gegnum sérstaka reikninga. Því eru viðskiptasambönd til lengri tíma oft ekki til staðar og eingöngu um að ræða fjölda einstakra viðskipta, þar sem framkvæmd er takmörkuð áreiðanleikakönnun. Þessi einkenni á starfseminni ásamt möguleika á því að notuð séu fölsuð persónuskilríki til þess að sanna á sér deili, sbr. umfjöllun um kerfiskennitölu, stuðla að því að takmarkaðar upplýsingar kunna að vera til staðar um viðskiptamenn og tilgang millifærslu. Þá er rétt að geta þess að peningaþvætti í gegnum þessa umboðsaðila krefst ekki sérstakrar kunnáttu eða skipulags.

Þeir umboðsaðilar sem stunda þessa starfsemi lutu ekki eftirliti Fjármálaeftirlitsins fyrr en með nýjum lögum 1. janúar 2019. Unnið er að því af hálfu Fjármálaeftirlitsins að leggja endanlegt mat á áhættu tengda þessum aðilum og ákveða hvers konar eftirliti þeir skuli sæta. Af þeim sökum eru upplýsingar enn af skornum skammti um starfsemina hér á landi og um áhættuvitund umboðsaðilanna. Samkvæmt áður sögðu liggur þó fyrir að umfang peningasendinga er verulegt.

### Áhættuflokkun

Nokkur fjöldi tilkynninga hefur borist skrifstofu

fjármálagreininga lögreglu vegna gruns um peningþvætti í gegnum peningasendingar. Það gefur til kynna að áhættuvitund sé í meðallagi. Þrátt fyrir það, sem og að regluverk varðandi starfsemina teljist viðunandi, telst hætta á

peningþvætti hér **mikil**. Sú niðurstaða endurspeglast í þeim fjölda veikleika sem einkenna starfsemina og umfangi þeirra fjármuna sem fara í gegnum hana.

## Lífeyrissjóðir

### Almennt

#### Samtrygging

Samkvæmt ákvæðum laga nr. 129/1997 um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða, skal lífeyrisiðgjald til lágmarks-tryggingaverndar og viðbótartryggingaverndar greitt mánaðarlega og þurfa lífeyrissjóðir að gera ríkisskattstjóra 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 hægt 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 lágmarks-tryggingaverndar eða viðbótartryggingaverndar. Greiðslur í séreignarsjóði byggja ávallt á samningi milli vinnuveitanda og starfsmanns og eru ákveðið hlutfall af launum, yfirleitt 2% af hálfu vinnuveitanda og 2% eða 4% af hálfu launamanns en hægt er að semja um hærra hlutfall vinnuveitanda og fá skattaafslátt vegna þess iðgjalds. Lögaðilar 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 ríkisskattstjóra



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 fyrr 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. Útgreiðslur úr séreignarsjóðum eru skattlagðar sem tekjur við útgreiðslu.

Hér á landi eru starfandi 21 lífeyrissjóður.

### Veikleikar

Hvað fjárfestingar lífeyrissjóða varðar þá getur áhætta falist í fasteignaveðtryggðum skuldaþréfum til sjóðfélaga. Áhættan felst í að sjóðfélagi taki lán hjá lífeyrissjóði sem hann greiðir upp með reiðufé, jafnvel með uppgreiðslum utan reglulegra afborgana þar sem yfirleitt engin gjöld eru tekin fyrir uppgreiðslu lána hjá lífeyrissjóðum. Utan þriggja lífeyrissjóða lána allir lífeyrissjóðir til sjóðfélaga þó verulegar takmarkanir séu á lánveitingum til þeirra.

Hvað varðar greiðslur í séreignarsjóði er hættan sú að verulega há iðgjöld berist í skamman tíma, með reiðufé, vegna einstaklings sem þegar hefur öðlast rétt til að fá innstæðuna greidda út og hefur jafnvel skattalega heimilisfesti erlendis. Slíkur einstaklingur gæti fengið innstæðuna greidda skattfrjálst út í erlendum banka áður en eftirlit

ríkisskattstjóra með iðgjaldagreiðslunum næði til hans. Þannig gæti þessi einstaklingur þvætt fé í gegnum kerfið án þess að greiða skatt.

#### Áhættuflokkun

Engar tilkynningar hafa borist skrifstofu fjármála- greininga lögreglu vegna gruns um peningþvætti í gegnum lífeyrissjóði. Hins vegar, og þrátt fyrir að umfang fjármuna í lífeyrissjóðum sé verulegt, verður að hafa eftirfarandi einkenni á starfsemi í huga:

- Lífeyrissjóðir þurfa að gera ríkisskattstjóra grein fyrir því iðgjaldi sem greitt hefur verið til þeirra fyrir hvern réttihafa á því ári.
- Sameignarsjóðir fela ekki í sér réttindi til innlausnar eða framsals.
- Greiðslur í séreignarsjóði eru ávallt tengdar launum starfsmanns.

- Ekki er heimilt að greiða eingreiðslur (e. Lump Sum) inn í séreignarsjóði.
- Ekki er hægt að innleysa réttindi í séreignarsjóðum fyrr en eftir 60 ára aldur og tveimur árum eftir fyrstu greiðslu iðgjalds.
- Greiðslur fara í 99% tilvika í gegnum reikninga hjá fjármálafyrirtækjum (engin reiðufjárnotkun).

Áhættuvitund er almennt viðunandi auk þess sem regluverk og eftirlit með þessum aðilum er álitid fullnægjandi. Telja verður ólíklegt að lífeyrissjóðir verði misnotaðir til að þvætta ólögmetan ávinning. Að framangreindu virtu telst hætta á peningþvætti í starfsemi lífeyrissjóða vera **lítill**.

## Líftryggingastarfsemi

#### Almennt

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

Með miðlun líftrygginga eða annarra áhættu- og söfnunartengdra 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 átta váttryggingamiðlanir sem hafa heimild til þess að miðla líf- og heilsutryggingum fyrir váttryggingafélög samkvæmt lögum nr. 32/2005 um



miðlun váttrygginga, sem þær gera allar nema þrjár. Þá er hér starfandi eitt útibú erlends líftryggingafélags.

Tvö af fjórum líftryggingafélögum bjóða upp á söfnunartengdar líftryggingar og var umfang þeirra um 22,7 m.kr. á árinu 2018. Heildarumfang iðgjalda vegna annarra líftrygginga (dánaráhættu) á árinu 2018 var um 5,8 ma.kr. og því voru söfnunartengdar tryggingar aðeins 0,39%. Þá er rétt að geta þess að váttryggingamiðlarar og útibú miðla einnig líftryggingum frá erlendum líftryggingafélögum. Framangreindar fjárhæðir innihalda ekki iðgjöld sem greidd eru til erlendra félaga. Á árinu 2017 var heildarumfang iðgjalda sem greidd voru til erlendra félaga vegna líftryggingaafurða um 7,4 ma.kr.

### Veikleikar

Helsta hættan á 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. Þá telst það veikleiki að aðgengi að þessari þjónustu er tiltölulega mikið.

### Áhættuflokkun

Sú áhætta sem stafar af líftryggingastarfsemi er 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. Þá eru ákveðnar grundvallar lagakröfur varðandi aðgerðir gegn peningaþvætti til staðar í starfseminni og eftirlit með hliðsjón af áhættu er haft með þessum kröfum. Að auki hefur hið flókna fyrirkomulag starfseminnar, sem krefst talsverðrar sérþekkingar til þess að unnt sé að stunda peningaþvætti í gegnum hana, sýnt að þessi leið er ekki fýsilegur kostur í þeim efnum. Hætta á peningaþvætti í gegnum líftryggingastarfsemi telst vera **lítill**. Það að engar tilkynningar um grun um peningaþvætti tengdar líftryggingum hafi borist skrifstofu fjármálagreininga lögreglu styður þá niðurstöðu.

## Sýndarfé

### Almennt

Með lögum nr. 91/2018 var gerð breyting á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka til þess að taka upp hluta fimmtu peningaþvættistilskipunarinnar varðandi þjónustu-veitendur sýndarfjár og stafrænna veskja. Eftirfarandi skilgreiningar er að finna í lögnum:

- *Sýndarfé*: Hvers konar stafrænt fé sem er hvorki rafeyrir í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill.
- *Gjaldmiðill*: Seðlar, mynt og aðrir gjaldmiðlar sem seðlabankar eða aðrir til þess bærir opinberir aðilar gefa út og er viðurkenndur lögmæltur gjaldmiðill.
- *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 viðskipta milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja eru nú skráningarskyldir hjá Fjármálaeftirlitinu. Löggjöfin nær aðeins til þeirra sem veita þjónustu í tengslum við sýndarfé, t.d. aðila sem skipta sýndarfé í rafeyri eða gjaldmiðla (eða öfugt) og skipta einni tegund sýndarfjár í aðra



tegund sýndarfjár. Almennt séð geta slíkir aðilar tekið við fjölda greiðslumiðla, s.s. reiðufé, millifærslum úr banka, af kreditkortu eða öðrum tegundum sýndarfjár. Hér getur verið um að ræða skiptisíður á netinu og svokallaða „hraðbanka“ sem skipta sýndarfé.

Hér á landi er einn þjónustuveitandi viðskipta milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla sem fengið hefur skráningu hjá Fjármálaeftirlitinu. Framkvæmd viðskipti á árinu 2018 voru 5317 að tölu og var virði þeirra um 312,9 m.kr.

### Veikleikar

Eins og staðan er í dag eru ekki þekktir veikleikar þar sem lítið hefur reynt á þessa starfsemi á Íslandi. Það er engu að síður mikilvægt að nefna að nýjar áhættur og tækifæri kunna að skapast með nýrri tækni.

### Áhættuflokkun

Þjónusta tengd sýndarfé hér á landi felur ekki í sér

notkun reiðufjár sem dregur úr hættunni á peningaþvætti. Eingöngu einn aðili hefur fengið skráningu sem þjónustuveitandi sýndarfjár á Íslandi en viðkomandi starfrækir skiptimarkað milli sýndarfjár og gjaldmiðla sem fer eingöngu fram á netinu. Til þess að eiga viðskipti á skiptimarkaðnum þarf að auðkenna sig með fullgildum rafrænum skilríkjum og tengja aðganginn við bankareikning eða kreditkort viðkomandi. Þá er ekki starfandi hraðbanki með sýndarfé á Íslandi. Regluverk í tengslum við starfsemi þjónustuveitenda er talið fullnægjandi og sinnir Fjármálaeftirlitið áhættumiðuðu eftirliti. Almennt er talið

að þessi leið til peningaþvættis sé ekki eftirsóknarverð á Íslandi eins og er, annars vegar vegna þeirrar tæknikunnáttu sem er nauðsynleg og hins vegar vegna þess að markaðir með sýndarfé geta verið óstöðugir. Þá hafa engar tilkynningar borist skrifstofu fjármálagreininga lögreglu til þessa á Íslandi. Á hinn bóginn verður að meta áhættuna með hliðsjón af nýjum hættum sem geta fylgt þróun á nýrri tækni. Hættan á peningaþvætti tengd þjónustuveitendum sýndarfjár er því metin **miðlungs**.

## Rekstur sjóða

### Almennt

Starfsemin felur í sér rekstur sjóða og sölu hlutdeildarskírteina til almennings og eftir atvikum til fagfjárfesta. Undirliggjandi eignir sjóðanna geta verið hlutabréf, skuldabréf, skírteini í öðrum sjóðum og aðrar eignir, s.s. fasteignir og innlán. Fjárfestar kaupa almennt í sjóðunum í gegnum sína viðskiptabanka eða miðlara. Rétt er að geta þess að átta rekstrarfélaganna eru annaðhvort dótturfélög eða hlutdeildarfélög viðskiptabanka og útvista annars stigs eftirliti til þeirra, svo sem vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, þar á meðal áreiðanleikakönnun.

Níu rekstrarfélög verðbréfasjóða hafa starfsleyfi hér á landi samkvæmt lögum nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki. Þessi rekstrarfélög hafa heimild til að reka verðbréfa-, fjárfestingar- og fagfjárfestasjóði, sbr. lög nr. 128/2011.

Heildareignir verðbréfa-, fjárfestingar- og fagfjárfestasjóða voru 914,1 ma.kr. árið 2017 og hafa vaxið jafnt og þétt en þær voru 667,1 ma.kr. árið 2013.

### Veikleikar

Auðvelt er að kaupa hlutdeildarskírteini í sjóðum og aðgengi að þeim er gott. Umfang fjárfestinga í sjóðum er verulegt og geta aðilar með góða þekkingu á fjármálamarkaði þvættað ólögmetan ávinning í gegnum sjóði.



Viðskiptabankar, sem fara almennt með annars stigs eftirlit fyrir rekstrarfélögin, eru nægilega meðvitaðir um hættuna á peningaþvætti almennt. Það getur þó skapað þann vanda að viðskiptabankar beiti almennum aðgerðum þegar um kaup í sjóðum er að ræða, þ.e. að sömu aðgerðum sé beitt sama um hvers konar fjármálaþjónustu sé að ræða, og því kunni aðgerðirnar ekki að vera nægilega sérhæfðar með tilliti til kaupa í sjóðum.

### Áhættuflokkun

Áhætta tengd starfsemi rekstrarfélaga verðbréfasjóða felst að mestu í því að mikið fjármagn fer um þau. Á hinn bóginn krefst peningaþvætti í gegnum rekstur sjóða mikillar sérfræðiþekkingar viðskiptamanna. Þá fer fram ítarlegt eftirlit með viðskiptabönkum sem sinna annars stigs eftirliti fyrir rekstrarfélög verðbréfasjóða. Reiðufjárviðskipti á þessu sviði eru nær engin og ekki eru dæmi um tilkynningar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu sem tengjast peningaþvætti í rekstri sjóða. Þá má nefna að rekstrarfélögin eru ekki með útibú erlendis og aðeins eitt þeirra er með dótturfélög erlendis. Að öllu þessu virtu er áhætta tengd peningaþvætti í rekstri sjóða talin **miðlungs**.

# Greiðsluþjónusta

## Almennt

Með greiðsluþjónustu er samkvæmt 4. gr. laga nr. 120/2011 um greiðsluþjónustu átt við eftirfarandi:

- Þjónustu sem gerir kleift að leggja reiðufé inn á greiðslureikning ásamt öllum aðgerðum sem nauðsynlegar eru til rekstrar greiðslureiknings.
- Þjónustu sem gerir kleift að taka reiðufé út af greiðslureikningi ásamt öllum aðgerðum sem nauðsynlegar eru vegna rekstrar greiðslureiknings.
- Framkvæmd greiðslna, þ.m.t. millifærslur fjármuna á og af greiðslureikningi hjá greiðsluþjónustuveitanda notanda eða hjá öðrum greiðsluþjónustuveitanda:
  - a. framkvæmd beingreiðslna, þ.m.t. einstakra beingreiðslna,
  - b. framkvæmd greiðslna með greiðslukorti eða sambærilegum búnaði,
  - c. framkvæmd eignfærslna, þ.m.t. boðgreiðslna.
- Framkvæmd greiðslna ef fjármunir eru tryggðir með lánalínu fyrir notanda greiðsluþjónustu:
  - a. framkvæmd beingreiðslna, þ.m.t. einstakra beingreiðslna,
  - b. framkvæmd greiðslna með greiðslukorti eða sambærilegum búnaði,
  - c. eignfærslna, þ.m.t. boðgreiðslna.
- Útgáfu greiðslumiðla og/eða færsluhirðingu.
- Peningasendingu.
- Framkvæmd greiðslna þegar samþykki greiðanda fyrir framkvæmd greiðslu er veitt fyrir tilstilli hvers kyns fjarskipta, stafrænna tækja eða upplýsingatæknitækja og viðtakandi greiðslu er rekstraraðili fjarskipta-fyrirtækisins, upplýsingatæknikerfisins eða netkerfisins sem er aðeins í hlutverki milli-liðar milli notanda greiðsluþjónustu og afhendingaraðila á vörum og þjónustu.

Fjórir bankar, fjórir sparisjóðir, tvær aðrar lána-stofnanir og ein greiðslustofnun eru greiðsluþjónustuveitendur hér á landi samkvæmt lögum um greiðsluþjónustu.

Í tengslum við greiningu á hættu á peningabætti

## Áhættuflokkun



hefur reynt erfitt að afla heildstæðra og áreiðanlegra upplýsinga um umfang greiðsluþjónustu hér á landi. Hvað varðar upplýsingar um greiðslumiðlun erlendis þá liggja fyrir tilteknar upplýsingar um greiðslur til og frá erlendum ríkjum, m.a. áhættusömum ríkjum. Upplýsingarnar eru hins vegar ekki nægilega heildstæðar og áreiðanlegar til þess að hægt sé að byggja á þeim við áhættumatið. Vísbendingar eru þó um að greiðslur til og frá áhættusömum ríkjum séu lítill hluti af heildar-greiðslumiðlun í landinu.

## Veikleikar

Áhætta er almennt séð mikil vegna eiginleika greiðsluþjónustu og umfangs viðskipta sem greiðsluþjónustuaðilar framkvæma. Þó að starfsemin sé almennt séð ekki stunduð í nafnleysi þá kann greiðsluþjónusta að tengjast áhættusömum viðskiptamönnum eða ríkjum, þar á meðal milli-færslu fjármuna yfir landamæri. Eins og áður segir er það veikleiki að ekki liggi fyrir að öllu leyti áreiðanlegar upplýsingar um greiðslur til og frá áhættusömum ríkjum.

Þá verður að telja að aðgengi að þessari þjónustu sé mikið auk þess sem þjónustan tengist einnig nýjum greiðsluleiðum, s.s. með farsímum og gegnum netið. Kann það að auka áhættuna þar sem slík viðskipti fara ekki fram augliti til auglitis.

## Áhættuflokkun

Með hliðsjón af góðri virkni innra eftirlits, s.s. eftirlitskerfa með færslum, er greiðsluþjónusta minna berskjölduð fyrir peningabætti. Greiðsluþjónustuveitendur eru ekki með útibú erlendis og vísbendingar eru um að greiðslumiðlun til og frá áhættusömum ríkjum sé lítil. Regluverk er fullnægjandi og ítarlegt eftirlit með starfseminni fer fram af hálfu eftirlitsaðila. Áhættuvitund aðila sem stunda greiðsluþjónustu er talin ágæt og

nafnlaus viðskipti eru óheimil. Þá er rétt að nefna að íslenskir greiðsluþjónustuveitendur veita ekki þjónustu sína í gegnum umboðsaðila en almennt hefur verið talið að notkun slíkra aðila feli í sér aukna áhættu þar sem e.t.v. er ekki sama þekking hjá umboðsaðilum og greiðsluþjónustuveitendum hvað varðar aðgerðir gegn peningabætti. Þrátt fyrir allt framangreint þarf að hafa í huga að að-

gengi að slíkri þjónustu er gott og umfang fjármuna sem fer í gegnum greiðsluþjónustu er mikið. Hætta tengd peningabætti er því talin **veruleg**. Merkjanleg aukning tilkynninga vegna gruns um peningabætti í þessari starfsemi síðastliðin tvö ár styður þá niðurstöðu.

## Viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga

### Almennt

Starfsleyfisskyld viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfa- viðskipti hér á landi felur í sér eftirfarandi:

- Móttöku og miðlun fyrirmæla frá viðskiptavinum um einn eða fleiri fjármálagerninga.
- Framkvæmd fyrirmæla fyrir hönd viðskiptavina.
- Eignastýringu.
- Fjárfestingarráðgjöf.
- Sölutryggingu í tengslum við útgáfu fjármálagerninga og/eða útboð fjármálagerninga.
- Umsjón með útboði fjármálagerninga án sölutryggingar og taka verðbréfa til viðskipta á skipulegum verðbréfamarkaði.
- Rekstur markaðstorgs fjármálagerninga (MTF).

Fjórir bankar og níu verðbréfafyrirtæki hafa heimild til að stunda viðskipti og þjónustu með fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfa- viðskipti (hér eftir einnig nefnt verðbréfaþjónusta). Í greiningu á þessum markaði var lögð áhersla á eignastýringu af hálfu tilkynningarskyldra aðila. Allir fjórir bankarnir bjóða upp á eignastýringu og er starfsemi ymist nefnd *eignastýring* eða *einkabankþjónusta*. Fjögur af níu verðbréfafyrirtækjum stunda eignastýringarþjónustu, en tvö af þeim veita aðeins lífeyrissjóðum slíka þjónustu. Heildareignir í stýringu hjá bönkum og verðbréfafyrirtækjum árið 2017, fyrir



utan eignir lífeyrissjóða, voru um 3.188 ma.kr. hjá innlendum aðilum og um 24,7 ma.kr. hjá erlendum aðilum.

### Veikleikar

Áhætta tengd viðskiptavinum verðbréfaþjónustu er tiltölulega mikil þar sem oft er um að ræða fjárfestingar einstaklinga og lögaðila sem vilja fjárfesta í fjármálagerningum til þess að auka hagnað sinn. Slíkir viðskiptavinir hafa meiri áhættuvilja en almennir viðskiptavinir banka og verðbréfafyrirtækja. Háar fjárhæðir fara þannig í gegnum aðila sem bjóða upp á verðbréfaþjónustu. Aðgengi að þessari þjónustu er einnig tiltölulega gott og fjárfesting í fjármálagerningum krefst yfirleitt ekki mikillar sérfræðisekkingar. Óljóst er á þessum tímamarki hvort fullnægjandi vitund sé til staðar hjá aðilum sem bjóða upp á verðbréfaþjónustu varðandi það hvaða hættur eru til staðar í starfseminni. Þetta á sérstaklega við um hættur í tengslum við svik og skattaundanskot. Vísendingar eru um að áhættuvitund hvað þessa starfsemi varðar sé ekki nægilega mikil. Þrátt fyrir að regluverk sé til staðar gefa fáar tilkynningar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu til kynna að



aðgerðum samkvæmt regluverkinu sé ekki hrint í framkvæmd með fullnægjandi hætti.

#### Áhættuflokkun

Sú staðreynd að starfsemin felur oft á tíðum í sér móttöku umtalsverðra fjármuna frá viðskiptavinum, og að óljóst er hversu mikil áhættuvitund er meðal þeirra aðila sem stunda þessa starfsemi, gefur til kynna að hættan sé talsverð. Þá kann skortur á tilkynningum að gefa til kynna að það eftirlit sem er til staðar kunni að vera ófull-

nægjandi. Engu að síður eru til staðar ákveðnar grundvallarlagakröfur varðandi aðgerðir gegn peningabætti auk þess sem viðskipti eru nær eingöngu stunduð hér á landi. Þá er nafnleysi ekki heimilt og reiðufjárviðskipti nær engin. Eftirlit- saðilar hafa jafnframt ítarlegt eftirlit með bönkum sem veita verðbréfaþjónustu. Að framangreindu virtu fela viðskipti og þjónusta með fjármála- gerninga í sér **miðlungs** hættu á peningabætti.

## Útgáfa rafeyris

#### Almennt

Rafeyrir er skilgreindur í lögum nr. 17/2013 um meðferð og útgáfu rafeyris 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, kort eða búnað til þess að hann teljist vera rafeyrir. Sumar tegundir rafeyris hafa í framkvæmd verið skráðar á eiganda rafeyrisins en aðrar hafa verið nafnlausar. Samkvæmt upplýsingum frá bönkum, sparisjóðum og lánaþyrirtækjum þá gefa þessir aðilar eingöngu út rafeyri til nafngreindra aðila. Rafeyrir hefur marga mismunandi eiginleika sem felast m.a. í því að hægt er að endurhlaða rafeyri inn í viðkomandi miðil auk þess sem kort geta verið tengd öðrum rafeyri, t.d. reikningum á netinu.

Hér á landi gefa stóru bankarnir þrír, sparisjóðir og tvö lánaþyrirtæki út rafeyri. Allir þessir aðilar gefa út fyrirframgreidd greiðslukort en aðeins bankarnir þrír og sparisjóðirnir gefa einnig út svokölluð gjafakort. Framangreindu til viðbótar starfar á Íslandi dreifingaraðili bresks rafeyrisþyrirtækis og dreifir hann fyrir hönd viðkomandi þyrirtækis fyrir fram greiddum greiðslukortum héraendis.



Á árinu 2018 var gefinn út rafeyrir að fjárhæð um 115,3 ma.kr. Af þessari fjárhæð voru gefin út gjafakort að fjárhæð um 3,4 ma.kr.

#### Veikleikar

Eftirlit með útgáfu rafeyris hefur verið takmarkað hér á landi þrátt fyrir að umfang þjónustunnar sé umtalsvert á ári hverju. Viðskiptin fara ekki fram í nafnleysi en möguleikar á misnotkun á starfseminni eru engu að síður miklir. Öfugt við gjafakortin er hægt að endurhlaða fyrirframgreidd greiðslukort. Í flestum tilvikum er hægt að hlaða meira en 500 þúsund kr. inn á hvert slíkt kort. Þá er heimilt að framkvæma greiðslur umfram 250 þúsund kr. í hverri færslu og í einhverjum tilvikum er hægt að hlaða inn á slík kort með reiðufé. Þá er hægt að taka út af fyrirframgreiddum kortum í reiðufé. Loks gefur skortur á tilkynningum til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu til kynna að áhættuvitund í þessari starfsemi sé ábótavant.

#### Áhættuflokkun

Þrátt fyrir takmarkaða erlenda starfsemi, fullnægjandi regluverk og sjálfvirkt eftirlit líkt og með annars konar færslum, þá er hættan á peningabætti tengd útgáfu rafeyris talin **veruleg**.

# Ný tækni

## Ný tækni

Í ljósi þeirrar hröðu tækniþróunar sem hefur orðið á síðustu árum er nauðsynlegt að leggja mat á hversu mikla hættu á peningþvætti notkun nýrrar tækni kann að hafa í för með sér fyrir fjármálamarkaðinn. Mat þetta varðar alla þá tilkynningarskylda aðila sem lúta eftirliti Fjármálaeftirlitsins og kann einnig að eiga við í tilviki annarra tilkynningarskyldra aðila. Einnig er fjallað að einhverju leyti um atriði tengd nýrri tækni í framangreindri umfjöllun varðandi sýndarfé, greiðsluþjónustu og útgáfu rafeyris.

Fjártækni (e. Financial Technology eða FinTech) hefur á undanförunum árum rutt sér til rúms en um er að ræða yfirheiti nýrra tæknilausna sem hafa það að markmiði að bjóða upp á hraðari, öruggari og hagkvæmari fjármálaþjónustu. Undir slíkar tæknilausnir geta t.d. fallið nýjar greiðsluleiðir, sparnaður og fjárfestingar, skipulag fjármála og lánveitingar. Þá geta nýjar tæknilausnir verið notaðar til þess að dreifa vörum eða þjónustu, m.a. með notkun svonefndra bálkakeðja (e. blockchain) auk þess sem nýta má tækni til þess að uppfylla kröfur um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Notkun fjártækni hefur aukist síðustu ár og er útlit fyrir að svo verði áfram.

Fjármálaeftirlitið hefur eftirlit með þróun fjártækni á Íslandi, m.a. þegar tilkynningarskyldir aðilar nýta sér slíka tækni til þess að stunda starfsemi sína. Frá árinu 2017 hefur Fjármálaeftirlitið rekið svokallað FinTech þjónustuborð á heimasíðu stofnunarinnar en markmiðið er að tengja saman aðila sem hyggjast bjóða upp á fjármálaþjónustu með notkun fjártækni eða bjóða upp á lausnir fyrir tilkynningarskylda aðila til þess að sinna starfsemi sinni. Um er að ræða ráðgjöf til aðila varðandi það hvaða löggjöf gildir um viðkomandi starfsemi, þ.á m. lög um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, og að hverju þurfi að huga varðandi starfsemina.

Áhætta tengd notkun nýrrar tækni á fjármála-

markaði getur m.a. verið sú að aðilar misnoti sér tækni, m.a. nýjar greiðsluleiðir og dreifingarleiðir til þess að stunda peningþvætti. Eitt af einkennum fjártækni er að þróun hennar er hröð og hætta er á því að við þróun nýrra tæknilausna í fjármálaþjónustu sé ekki gætt nægilegrar varúðar í tengslum við aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Þó að nýjar greiðsluleiðir kunni að draga úr hættu á peningþvætti í tengslum við reiðufjárviðskipti, þá bjóða nýjar greiðsluleiðir upp á hraða færslu fjármuna milli aðila þar sem viðskipti fara í auknum mæli fram á netinu með minnkandi viðskiptum augliti til auglitis. Við slíkar aðstæður kunna að skapast aukin tækifæri til þess að aðilar geti farið huldu höfði í viðskiptum sínum við tilkynningarskylda aðila. Þá er hætta á því að sú hraða þróun sem er á nýjum greiðsluleiðum og nýjum rafrænum leiðum til þess að eiga viðskipti kunni að laða að aðila sem stunda peningþvætti. Í því sambandi kunna aðilar að nýta sér landamæraleysi Internetsins þar sem erfiðara getur verið um vik að hafa eftirlit með fjármálaþjónustu. Á móti kemur að rekjanleiki færslna er oft meiri í tilviki nýrra tæknilausna, s.s. í bálkakeðju.

Hvað varðar nýjar dreifingarleiðir vöru og þjónustu á fjármálamarkaði hefur greining Fjármálaeftirlitsins leitt í ljós að viðskipti eru í mestum mæli stunduð með þeim hætti að viðskiptavinir stofna til viðskiptasambands með því að hitta í eigin persónu fulltrúa viðkomandi tilkynningarskylds aðila en viðskiptin eru síðan eftir það stunduð með ýmiss konar fjarskiptatækjum. Næstalgengasta dreifileiðin er að viðskipti séu eingöngu stunduð augliti til auglitis. Því virðist hætta tengd nýjum dreifileiðum þar sem aðilar hittast aldrei augliti til auglitis ekki enn vera mikil hér á landi en full ástæða er til þess að fylgjast náið með þróuninni.

Þegar hætta á peningþvætti tengd notkun nýrrar

tækni er metin er rétt að líta til þess að tilkynningarskyldir aðilar líta eftirliti samkvæmt lögum nr. 140/2018 og þurfa að uppfylla ríkar kröfur um aðgerðir samkvæmt lögnum. Í því sambandi er mikilvægt að nefna að frá og með 1. júní 2019 þurfa tilkynningarskyldir aðilar að gera áhættumat á rekstri sínum og viðskiptum og skal matið m.a. taka mið af áhættuþáttum sem tengjast tækni og dreifileiðum.

Ljóst má vera að starfsemi þar sem notuð er ný tækni til þess að bjóða upp á fjármálaþjónustu er

berskjölduð fyrir peningabætti. Þó er til þess að líta að með nýrri tækni kunna einnig að skapast tækifæri til aukins og betra eftirlits með fjármálastarfsemi þar sem nýjar tæknilausnir í eftirliti hafa verið að þróast til þess að mæta þörfum tilkynningarskyldra aðila og eftirlitsaðila. Mikilvægt er að áfram sé fylgst náið með þróun nýrrar tækni og notkun nýrra dreifileiða á fjármálamarkaði og nýjum hættum á peningabætti sem slík tækni kann að hafa í för með sér hér á landi.

## SÉRFRÆÐINGAR

Í eftirfarandi köflum er fjallað um sérfræðinga. Þeir sérfræðingar sem sérstaklega eru teknir til skoðunar eru lögmenn, endurskoðendur, fasteignasalar og skipasalar. Er þá til skoðunar hvort sú hættu sé fyrir hendi hér á landi að brotamenn eða skipulögð glæpasamtök nýti sér þjónustu slíkra sérfræðinga, t.d. með því að fá þá til að annast um 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. Er horft til þess að það kann hvort tveggja að vera um það að ræða að slíkir sérfræðingar séu ómeðvitaðir um að verið sé að misnota þjónustu þeirra með slíkum hætti eða að þeir séu að fullu meðvitaðir um það og taki jafnvel þóknun fyrir. Við greininguna var einkum stuðst við svör við spurningalistum sem sendir voru út til hlutaðeigandi aðila, upplýsingar frá lögreglu og skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, upplýsingar frá skatttrannsóknarstjóra, upplýsingar úr gæðaeftirliti þar sem við átti, upplýsingar frá hlutaðeigandi ráðuneytum og stofnunum, upplýsingar frá fagfélögum svo og viðhlítandi löggjöf.

# Lögmenn

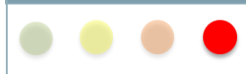
## Almennt

Lögmenn og aðrir lögfræðingar eru tilkynningar-skyldir aðilar í skilningi peningaþvættislagar þegar þeir:

- Sjá um eða koma fram fyrir hönd um-  
bjóðanda síns í hvers kyns fjármála- eða  
fasteignaviðskiptum.
- Aðstoða við skipulagningu eða framkvæmd  
viðskipta fyrir hönd umbjóðanda síns hvað  
varðar kaup og sölu fasteigna eða fyrirtækja.
- Sjá um umsýslu peninga, verðbréfa eða  
annarra eigna umbjóðenda.
- Opna eða hafa umsjón með banka-, spari-  
eða verðbréfareikningum fyrir umbjóðendum.
- Útvega nauðsynlegt fjármagn til að stofna,  
reka eða stýra fyrirtækjum eða aðstoða við  
stofnun, rekstur eða stjórnun fjárvörslusjóða,  
fyrirtækja og áþekkra aðila.

Með lögmanni er átt við aðila sem lokið hefur fullnaðarprófi í lögum og öðlast réttindi til að flytja mál fyrir héraðsdómstólum, Landsrétti eða Hæstarétti Íslands. Starfsheitið lögfræðingur er ekki lög-  
verndað en er notað um þá sem lokið hafa prófi í lögum án þess að hafa öðlast réttindi til að flytja mál fyrir dómstólum. Lögmönnum er einum

## Áhættuflokkun



heimilt að reka lögmennastofur og vera eigendur þeirra.

Lögmenn á Íslandi eru um 1.100. Hluti lögmanna starfar hjá einkafyrirtækjum eða í stjórnsýslunni og sinnir því ekki þeim verkefnum sem lýst er hér á undan. Fjöldi lögmanna sem starfa við lögmennsku er 726 og fjöldi lögmennastofa er 183. Töluverður stærðarmunur getur verið á lögmennastofum eða allt frá því að þar starfi einn lögmaður upp í stórar lögmennastofur þar sem starfa meira en 40 lögmenn.

Lögmönnum er skylt að vera félagar í Lögmannafélagi Íslands, sem setur félagsmönnum sínum siðareglur og hefur eftirlit með því að lögmenn uppfylli ávallt skilyrði fyrir að hafa lögmennaréttindi, sem eru m.a. að lögmaður:

- Uppfylli hæfiskröfur laganna.
- Hafi sérstakan vörslufjárreikning.
- Hafi gilda starfsábyrgðartryggingu.

Lögmanni er skylt að veita Lögmannafélaginu eða löggiltum endurskoðanda, sem félagið tilnefni í því skyni, allar nauðsynlegar upplýsingar til að metið verði hvort hann fullnægi þeim skyldum sem mælt er fyrir um í 12. gr. laga um lögmenn nr. 77/1998, sem fjallar m.a. um vörslufjárreikning og starfsábyrgðartryggingu. Þá getur Lögmannafélagið fyrirskipt rannsókn á fjárreiðum lögmanna ef tilefni er til. Mál sem varða meint brot á lögmannaálagum eða siðareglum félagsins eru tekin til umfjöllunar hjá úrskurðarnefnd á vegum félagsins. Lögmannafélagið hefur haldið námskeið um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og sett félagsmönnum sínum leiðbeinandi reglur. Lögmannafélagið hefur hins vegar ekki eftirlit með málaflokknum.

Fram til 1. janúar 2019 var enginn skilgreindur eftirlitsaðili með eftirlit með því að lögmenn gættu að fyrirmælum laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka en um áramótin var eftirlit með þeim sett undir ríkisskattstjóra. Af því leiðir að engar úttektir hafa verið gerðar hingað til hjá lögmönnum og því óvíst með hvaða hætti þeir uppfylla skyldur sínar samkvæmt lögum. Af framangreindu leiðir jafnframt að lögmenn hafa ekki hlotið fræðslu eða endurgjöf frá eftirlitsaðila.

#### Veikleikar

Þjónusta lögmanna kann að vera misnotuð af aðilum til að ljá ólögmætum viðskiptum eða starfsemi lögmæta ásynnd, t.d. með því að fá lögmenn til að sinna ýmsum viðskiptum fyrir þeirra hönd eða inna af hendi þá þjónustu sem fellur undir peningabættislög. 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 skattaundanskotum. Þau verkefni sem fela í sér aukna áhættu eru aðallega:

- 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.
- Skortur á upplýsingum um uppruna fjármuna.

- Viðskiptamenn sem eru í áhættuhópi.
- Viðskipti þar sem skortir á gagnsæi um raunverulegt eignarhald.
- Móttaka og millifærsla fjármuna fyrir hönd viðskiptamanna.

Skrifstofu fjármálagreininga lögreglu hefur aldrei borist tilkynning um grun um peningabætti frá lögmönnum. Er það talið benda til skorts á áhættuvitund innan lögmennsstéttarinnar, sem kann að leiða af því að fylgni lögmanna við peningabættislög hefur hingað til ekki sætt eftirliti og hafa lögmenn þar af leiðandi ekki hlotið fræðslu eða endurgjöf frá eftirlitsaðila eins og áður segir. Vísbendingar eru til staðar um að sumir lögmenn framkvæmi ekki fullnægjandi áreiðanleikakönnun á viðskiptavinum auk þess sem að þeir afli ekki upplýsinga um uppruna fjár og tilgang viðskipta, sem er grundvöllur þess að hægt sé að greina hvort að um grunsamleg viðskipti sé að ræða.

#### Áhættuflokkun

Þrátt fyrir að til staðar séu mildandi þættir líkt og ríkar hæfiskröfur, eftirlit Lögmannafélagsins með fjárreiðum og siðareglum og hættu á leyfisviptingu missi lögmenn hæfi til að stunda lögmennsku og þar með aflagæfi telst áhætta tengd peningabætti í störfum lögmanna **mikil**. Framangreind flokkun leiðir helst af þeim fjölda veikleika sem eru til staðar og skorti á eftirliti hingað til.

# Endurskoðendur

## Almennt

Endurskoðunarfyrtæki, endurskoðendur, skattaráðgjafar og aðilar sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila gegn endurgjaldi eru tilkynningarskyldir aðilar í skilningi peningaþvættis laga. Umfjöllunin hér á eftir á einöngu við um endurskoðendur.

Samkvæmt lögum um endurskoðendur nr. 79/2008 er aðeins þeim sem fengið hafa leyfi atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins til að starfa sem endurskoðendur og endurskoðunarfyrtæki heimilt að nota orðin endurskoðandi eða endurskoðun í starfs- eða firmaheiti sínu.

Lögbundin skilyrði fyrir því að bera starfsheitið endurskoðandi eru m.a. að:

- Vera lögráða og hafa haft forræði á búi sínu síðastliðin þrjú ár.
- 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 lokið meistaranámi í endurskoðun og reikningsskilum sem viðurkennt er af endurskoðendaráði.
- Hafa staðist sérstakt próf til öflunar endurskoðunarréttinda.
- Hafa starfað að lágmarki í þrjú ár undir handleiðslu endurskoðanda við endurskoðun ársreikninga og annarra reikningsskila hjá endurskoðunarfyrtæki.
- Hafa starfsábyrgðartryggingu.

Skilyrði fyrir skráningu endurskoðunarfyrtækis eru að meirihluti atkvæðisréttar sé í höndum endurskoðanda eða endurskoðunarfyrtækja sem hlotið hafa viðurkenningu á Evrópska efnahagssvæðinu eða í aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum, að meirihluti stjórnarmanna séu endurskoðendur eða fulltrúar endurskoðunarfyrtækja, að endurskoðunarfyrtæki hafi formlegt gæðakerfi og að tryggt sé að nöfn og heimilisföng eigenda fyrtækisins séu aðgengileg almenningi.

## Áhættuflokkun



Endurskoðendur eru 315 talsins á Íslandi og skráð endurskoðunarfyrtæki eru 30, en endurskoðendum er heimilt að starfa sjálfstætt, án tengsla við endurskoðunarfyrtæki. Ekki liggja fyrir upplýsingar um hversu margir af þeim endurskoðendum sem hafa réttindi starfa við endurskoðun.

Samkvæmt lögum nr. 79/2008 er endurskoðendum skylt að eiga aðild að fagfélagi endurskoðanda, Félagi löggiltra endurskoðanda (FLE). Hlutverk FLE er að stuðla að faglegri framþróun í endurskoðun og skyldum greinum. Lögum samkvæmt skal FLE, í samráði við endurskoðendaráð, setja siðareglur fyrir endurskoðendur að fenginni staðfestingu ráðherra á reglunum, hlutast til um að reglulega séu haldin námskeið sem fullnægja kröfum um endurmenntun, halda skrá yfir endurmenntun endurskoðanda, annast framkvæmd gæðaeftirlits með störfum endurskoðanda, halda skrá yfir gildandi starfsábyrgðartryggingu endurskoðanda og halda skrá um þá starfsmenn sem eru í starfsþjálfun.

Samkvæmt fyrirmælum laga nr. 79/2008 fer endurskoðendaráð með eftirlit með endurskoðendum, en endurskoðendaráð er sjálfstæð stjórnarsýslunefnd. Hlutverk endurskoðendaráðs er að hafa eftirlit með því að endurskoðendur og endurskoðunarfyrtæki ræki störf sín í samræmi við ákvæði laga nr. 79/2008, siðareglur FLE og aðrar reglur sem taka til starfa endurskoðanda. Endurskoðendaráð skal sérstaklega fylgjast með því að endurskoðandi uppfylli skilyrði til löggildingar, að endurskoðandi uppfylli kröfur um endurmenntun, að reglulegt gæðaeftirlit með störfum endurskoðanda og endurskoðunarfyrtækja fari fram og að til séu siðareglur og endurskoðunarstaðlar.

Fram til 1. janúar 2019 hafði endurskoðendaráð eftirlit með því að endurskoðendur gættu að fyrir-

mælum laga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka en það eftirlit hefur nú verið fært til ríkisskattstjóra.

#### **Veikleikar**

Þjónusta endurskoðenda kann að vera misnotuð af aðilum til að ljá ólögmætum viðskiptum eða starfsemi lögmæta ásjá, t.d. með því að fá endurskoðendur til að sinna ýmsum viðskiptum fyrir þeirra hönd eða inna af hendi þá þjónustu sem fellur undir peningþvættislög. 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 skattaundanskotum. Þá er ávallt til staðar sú áhætta að endurskoðandi verði of háður viðskiptavini sínum.

Þau verkefni sem fela í sér aukna áhættu eru aðallega:

- Viðskipti við aðila í áhættuhópi.
- Aðkoma að áhættusömum viðskiptum t.d. yfir landamæri.
- Erfiðleikar við að greina raunverulegt eignarhald.
- Þjónusta við tengd félög/aðila.
- Aðstoð við stofnun fyrirtækja.
- Aðstoð við bókhald og skattskil fyrirtækja.
- Viðskiptavinir eru aðilar í starfsemi sem stunda reiðufjárviðskipti í miklum mæli.
- Aðstoð við aukningu á hlutafé þar sem getur verið um að ræða háar fjárhæðir.
- Fjárvarsla sjóða.
- Áritanir á reikningsskil fyrirtækja.

Skrifstofu fjármálagreininga lögreglu hafa borist fáar tilkynningar um grun frá endurskoðendum sem bendir til skorts á áhættuvitund meðal endurskoðenda. Á hinn bóginn hefur verið unnið markvisst að því að auka eftirlit með endurskoðendum á vettvangi endurskoðunarráðs og síðastliðin tvö ár hefur áhersla verið á peningþvætti. Á heildina litið gefur það eftirlit til kynna góða fylgni við peningþvættislög. Þrátt fyrir þetta eru vísbendingar um að endurskoðendur sýni ekki fullnægjandi aðgát við áritun reikninga, horfi framhjá tengdum aðilum og orðspori við greiningu á því hvort um grunsamleg viðskipti sé að ræða.

#### **Áhættuflokkun**

Þrátt fyrir að til staðar séu mildandi þættir líkt og ríkar hæfiskröfur, reglulegt gæðaeftirlit, siðareglur og hættu á leyfissviptingu missi endurskoðendur hæfi til að stunda endurskoðun, telst áhætta tengd peningþvætti í störfum endurskoðenda **veruleg**. Framangreind flokkun leiðir helst af þeim fjölda veikleika sem eru til staðar.

# Fasteignasalar

## Almennt

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 nr. 70/2015. Frá þessu er gerð sú undantekning að heimilt er að selja eign fasteign án aðkomu fasteignasala.

Ströng skilyrði eru fyrir veitingu leyfis, svo sem að viðkomandi hafi lokið tilteknu námi, öðlast starfsreynslu, sé lögráða og að viðkomandi hafi forræði á búi sínu ásamt því að hafa ekki hlotið refsidóma fyrir brot á tilteknum köflum almennra hegningarlaga. Leyfisveitandi hefur eftirlit með því að skilyrðum löggildingar sé fullnægt, bæði við veitingu leyfis, innlögn þess og endurútgáfu. Lög heimila lokun starfsstöðvar ef um er að ræða starfsemi sem felur í sér milligöngu um sölu fasteigna af hálfu réttindalausra aðila.

Fram til 1. janúar 2019 hafði eftirlitsnefnd fasteignasala eftirlit með því að fasteignasalar gættu að fyrirmælum laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka en það eftirlit hefur nú verið fært til ríkisskattstjóra. Eftirlitsnefnd fasteignasala mun áfram sinna eftirliti með starfsháttum fasteignasala.

Til staðar eru hagsmunasamtök fasteignasala, Félag fasteignasala, en að því félagi er ekki skylduáðild ólíkt því sem gildir um lögmenn og endurskoðendur. Félagsmenn eru um 280 talsins af þeim 512 sem hafa löggildingu. Félagið annast fræðslu til félagsmanna sinna, þ.m.t. um peningabætti, og setur siðareglur.

Fasteignasalar voru um 440 í upphafi árs 2018 og 512 í upphafi árs 2019. Árið 2017 námu heildarviðskipti með fasteignir 507 ma.kr. í 12.100 kaupsamningum. Árið eftir var 12.500 kaupsamningum þinglýst og nam andvirði viðskipta 550 ma.kr.

## Veikleikar

Möguleikar til að þvætta ólögmætan ávinning gegnum fasteignaviðskipti eru til staðar m.a. þar sem kostnaður er lítill og umfang fasteignavið-

## Áhættuflokkun



skipta er mikið bæði hvað varðar fjölda og fjárhæðir. Auðvelt er að dylja eignarhald þegar fasteign er færð inn í félag sem stofnað er í þeim tilgangi einum að halda utan um viðkomandi fasteign. Þekktar leiðir eru m.a. að selja eign á verði sem er undir eða yfir markaðsverði, greiða hluta kaupverðs með reiðufé, jafnvel þannig að hluti greiðslu kemur hvergi fram, svo og þegar sama eign skiptir oft um eigendur. Helstu veikleikar eru:

- Umfang fasteignaviðskipta er mikið.
- Brotamenn þurfa litla sérfræðiþekkingu til þess að þvætta ólögmætan ávinning gegnum fasteignaviðskipti.
- Greiðsla kaupverðs með reiðufé.
- Skortur á áhættuvitund meðal fasteignasala.
- Skortur á fræðslu.
- Fasteignaviðskipti þar sem félag er kaupandi eða seljandi.

Skrifstofu fjármálagreininga lögreglu hefur borist ein tilkynning um grun frá fasteignasölum sem bendir til skorts á áhættuvitund innan stéttarinnar. Grunneftirliti með starfsemi fasteignasala, þ.m.t. hvað varðar aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, hefur verið sinnt af eftirlitsnefnd fasteignasala síðastliðin ár. Hefur verið unnið markvisst að því að viðhafa eftirlit af hálfu nefndarinnar með áherslu á peningabætti. Engu að síður þarf að auka eftirlit m.t.t. peningabættis. Vísbindingar eru til staðar um að sumir fasteignasalar framkvæmi ekki fullnægjandi áreiðanleikakönnun en áreiðanleikakönnun ásamt upplýsingum um uppruna fjár og tilgang viðskipta er grundvöllur þess að greina hvort að um grunsamleg viðskipti sé að ræða.

## Áhættuflokkun

Þrátt fyrir að til staðar séu mildandi þættir líkt og ríkar hæfiskröfur til fasteignasala og starfshættir þeirra skilgreindir að lögum, eru ógnir og veikleikar í tengslum við fasteigna viðskipti fjölmargir sem leiða til þess að áhætta í fasteignaviðskiptum er **veruleg**.



# Skipasalar

## Almennt

Sömu reglur gilda um skipasala og gilda um fasteignasala og vísast til umfjöllunar um fasteignasala hvað varðar löggildingu, hæfi, leyfi og eftirlit.

Starfandi skipasalar á Íslandi eru innan við 10 og er meirihluti þeirra einyrkjar. Aðkoma skipasala héraðs er alla jafna eingöngu í tilvikum þar sem um er að ræða sölu á fiskveiðiskipum. Ekki er mikið um það að skipasalar annist um sölu á skemmtibátum sem ekki veiða í atvinnuskyni, enda þótt slíkir bátar séu 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 héraðs, 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, afskráningu 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 viðskiptavina er stað-

## Áhættuflokkun



fest með upplýsingum úr fyrirtækjaskrá og umboði hlutaðeigandi aðila, sem er vottað af sýslumanni sem lögbókanda (Notarius Publicus).

## Veikleikar

Helstu veikleikar tengdir skipasölu eru skortur á áhættuvitund skipasala.

## Áhættuflokkun

Engin þekkt dæmi eru um að skipasala hafi verið notuð til að þvætta fé. Aðilar sem sinna skipasölu eru fáir og umfang viðskipta hvað varðar fjölda er lítið. Að teknu tilliti til alls framanritaðs er áhætta tengd skipasölu **lítil**.

## FJÁRHÆTTUSPIL

Samkvæmt 183. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 eru fjárhættuspil bönnuð á Íslandi og varðar það sektum eða allt að 1 árs fangelsi að gera sér fjárhættuspil eða veðmál að atvinnu eða koma öðrum til þátttöku í þeim. Þrátt fyrir þetta er heimilt að reka ýmsa starfsemi hér á landi, sem ber einkenni fjárhættuspila. Er þar helst að nefna happdrætti, lottó, bingó, veðmál og spilakassa. Eitt megineinkenni framangreindrar starfsemi er að allur ágóði skuli renna til góðgerðarmála. Í þeim köflum sem á eftir fara verður fjallað um þessa starfsemi með tilliti til metinnar hættu á því að hún verði misnotuð í því skyni að þvætta ólögsmætan ávinning. Tekur umfjöllunin mið af framangreindri flokkun, en auk þess verður fjallað um fjárhættuspil á netinu í sama samhengi. Við greiningu starfseminnar var einkum stuðst við svör við spurningalistum sem sendir voru út til hlutaðeigandi aðila, upplýsingar frá lögreglu og skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, svo og viðhlítandi löggjöf.

# Veðmál

## Almennt

Tvönn konar veðmál eru í boði á Íslandi, annars vegar Lengjan og hins vegar 1x2. Báðir leikirnir tengjast veðmálum þar sem giskað er á úrslit íþróttaleikja, t.d. sigur, fjölda marka eða síðasta markið. Rekstraraðili beggja er Íslenskar getraunir, sem stofnuð var á grundvelli laga um getraunir nr. 59/1972. Markmiðið með starfsemi félagsins er að afla fjár til stuðnings íþróttaiðkunum á vegum áhugamanna um íþróttir í landinu í félögum innan Ungmennafélags Íslands eða Íþróttasambands Íslands og rennur allur ágóði til uppbyggingar þessarar starfsemi.

Hægt er að kaupa miða hvort sem er á netinu, á vefsíðu rekstraraðila eða hjá viðurkenndum söluaðilum sem eru um 230 talsins. Til að kaupa miða á netinu þarf að stofna aðgang 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. eru eingöngu greiddir út af rekstraraðila og þarf vinningshafi að veita upplýsingar um nafn, kennitölu, heimilisfang og bankareikning en vinningar eru eingöngu greiddir inn á bankareikning vinningshafa. Rekstraraðili getur þ.a.l. fylgst með því hvort að sami einstaklingur sé ítrekað að leysa út vinninga.

## Veikleikar

Veikleikar hvað varðar veðmálastarfsemi eru:

### Áhættuflokkun



- Fjöldi söluaðila.
- Skortur á áhættuvitund rekstraraðila.
- Hátt vinningshlutfall.
- Skortur á eftirliti með aðgerðum gegn peningabætti.

### Áhættuflokkun

Aðgengi að veðmálum er verulegt og tiltölulega auðvelt að tileinka sér reglur þeirra. Veðmálastarfsemi á Íslandi er einsleit og eingöngu heimil Íslenskum getraunum sbr. lög nr. 59/1972 um getraunir. Starfsemi Íslenskra getrauna fellur undir lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Allir vinningar umfram lága fjárhæð eru eingöngu greiddir út hjá rekstraraðila og þarf að veita upplýsingar um kennitölu og bankareikning til að fá vinninga greidda. Þetta leiðir til þess að rekstraraðili getur tekið út úr kerfum sínum upplýsingar um vinninga greidda út til tiltekinnar kennitölu. Allar aðgerðir í kerfum Íslenskra getrauna eru skráðar og komi óvenjulegar hreyfingar í ljós er auðvelt að rekja þær og skoða nánar. Fá mál tengd veðmálum hafa komið til skoðunar hjá lögreglu og ekki er vitað um nein mál sem tengjast hagræðingu úrslita.<sup>34</sup> Áhætta tengd veðmálum er **miðlungs**.

# Happdrætti

## 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 hann vinning. Skipta má miðahappdrætti í tvo flokka.

### *Miðahappdrætti sem starfar samkvæmt sérlögum*

Undir þennan flokk falla þrjú happdrætti; Happdrætti Háskóla Íslands (HHÍ), Happdrætti dvalarheimilis aldraðra sjómanna (DAS) og Happdrætti Sambands íslenskra berklastrjúklinga (SÍBS). Vinningar í þessum happdrættum eru peningavinningar. Líkt og með önnur fjárhættuspil sem heimiluð eru á Íslandi rennur hagnaður af rekstri happdrættanna til góðgerðarmála.

Heildarvelta árið 2017 hjá happdrættunum þremur var 1,7 ma.kr. og voru 768.5 m.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.

Skipulag rekstraraðila þessara happdrættanna er lögákveðið og er ítarlegt eftirlit með útdrætti og fjárreiðum þeirra.

### *Miðahappdrætti sem starfar samkvæmt happdrættislögum*

Slík happdrætti þurfa að sækja um leyfi til Sýslumannsins á Suðurlandi og má leyfið eingöngu veita félagi, samtökum eða stofnun sem hefur staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu og aðeins í þeim tilgangi að afla fjár til almannaheilla hér á landi, svo sem til þjóðfélags-, líknar-, menningar-, íþróttar- eða góðgerðarmála, svo og til alþjóðlegs mannúðarstarfs. Árið 2017 voru gefin út 32 leyfi.

Vinningar í þessum happdrættum eru eingöngu vörur eða þjónusta, s.s. bifreiðar, ferðavinningar, heimilistæki eða aðrar ódýrari vörur. Heildarvelta

## Áhættuflokkun



Þessara happdrættanna árið 2017 var 465 m.kr. og voru 335 m.kr. greiddar í vinninga. Þessum happdrættum er skylt að skila skýrslum eða reikningum um rekstur sinn til sýslumanns, sem gegnir eftirliti með lögum um happdrætti.

## Veikleikar

Þeir veikleikar sem hafa verið greindir hvað varðar happdrætti eru:

- Skortur á áhættuvitund.
- Skortur á eftirliti með aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

## Áhættuflokkun

Engar vísbendingar eru um að happdrætti það sem fjallað er um hér hafi eða kunni að verða notað til að þvætta fé þar sem engin mál sem tengjast peningabætti hafa komið til skoðunar hjá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu eða lögreglu. Happdrætti virðist ekki vera ákjósanleg leið til að þvætta fé m.a. vegna þeirra varna sem eru til staðar hvað varðar happdrætti samkvæmt sérlögum, s.s. að vinningur byggist á heppni, allir miðar eru skráðir á nafn, lágir vinningar, ítarlegar varnir gegn svindli við útdrátt og ítarlegar reglur um skipulag og fjárreiður rekstraraðila. Hvað annað happdrætti 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. Með hliðsjón af framangreindu telst áhætta hvað varðar happdrætti **lítill**.

# Lottó

## Almennt

Prenns konar lottó er starfrækt á Íslandi: Lottó, Víkingalottó og Eurojackpot. Í leikjunum velur þátttakandi 5 tölur (Lottó), 6 tölur (Víkingalottó) eða 7 tölur (Eurojackpot). Einnig geta þátttakendur keypt svokallaða kerfismiða þar sem hægt 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 Ungmennafélags Íslands (13,33%). Ágóða af starfsemi Íslenskrar getspár skal varið til eflingar íþróttum á vegum áhugamanna um íþróttir í landinu í félögum innan Íþróttá- og Ólympíusambands Íslands og Ungmennafélags Íslands. 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.

Miðar eru seldir á fjölmörgum sölustöðum um allt land s.s. í söluturnum, verslunum, bensínstöðvum og á öðrum sambærilegum stöðum svo og á netinu í gegnum heimasíðu rekstraraðila. Hægt er að kaupa miða 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. Tölfræðilegar líkur á fyrsta vinningi eru lágar, sbr. 13. gr. reglugerðar nr. 1170/2012 með síðari breytingum. Aðrir vinningar en fyrsti eru almennt lágir. Heildarvelta lottóleikja árið 2017 var 3,87 ma.kr. og nam andvirði vinninga 1,08 ma.kr.

## Veikleikar

Þeir veikleikar sem hafa verið greindir hvað varðar lottó eru þeir sömu og hafa verið greindir hvað varðar happdrætti sem eru:

- Skortur á áhættuvitund.



- Skortur á eftirliti með aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

## Áhættuflokkun

Engar tilkynningar hafa borist skrifstofu fjármála-greininga lögreglu vegna gruns um peningaþvætti í gegnum lottó. Þá hafa aldrei fundist vinningsmiðar í lottó við húsleitir lögreglu eða verið grunur um misnotkun á lottó í tengslum við peningaþvætti. Með hliðsjón af heildstæðu mati á rekstrarumhverfi, vinningslíkum, vinningshlutfalli og veikleikum er ekki talið líklegt að lottó sé misnotað til þess að þvætta fé. Þó svo að aðgengi sé auðvelt og ekki þurfi neina sérstaka þekkingu til að taka þátt þá er vinningshlutfall svo lágt og tilviljanakennt að nánast ómögulegt er að þvætta fé með þátttöku. Regluverk sem gildir um rekstraraðila dregur verulega úr líkum á því að skipulögð glæpasamtök eða brotamenn nái yfirráðum eða eignarhaldi á þeim. Ítarlegar árlegar úttektir draga jafnframt verulega úr hættu á misnotkun. Kaup á vinningsmiða eru nánast útilokuð. Áhætta tengd lottó er þar af leiðandi lítil.

# Söfnunarkassar og happdrættisvélur

## Almennt

Rekstraraðilar spilakassa eru Íslandsspil ehf. og Happdrætti Háskóla Íslands (HHÍ) og byggir rekstur þeirra á lagaheimild, sbr. lög um söfnunarkassa nr. 73/1994 og lög um happdrætti Háskóla Íslands nr. 13/1973. Lögákveðið er með hvað hætti skal verja hagnaði af þeim tekjum sem leiða af starfrækslu spilakassanna. Engum öðrum er heimilt að reka söfnunarkassa eða happdrættisvélur á Íslandi.

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

Hvorki Íslandsspil ehf. né HHÍ gera sérstaka kröfu um orðspor rekstraraðila. Örfá tilvik eru um að samningum við rekstraraðila hafi verið rift og þá hefur það verið vegna vanskila eða brota á reglum, t.d. að ungmenni hafi fengið að spila í kössunum. Engar reglur eru til staðar um útgreiðslu vinninga hjá spilastöðum, þ.e. hvort greitt er með reiðufé eða rafrænt en algengast er að vinningar séu greiddir út í reiðufé. Engin áreiðanleikakönnun fer fram á vinningshafa þegar spila staður greiðir út vinning, nema hvað að gefa þarf upp innlendan bankareikning og kennitölu þegar vinningur er greiddur rafrænt. Ekki er neitt hámark varðandi þá vinninga sem spilastöðum er heimilt að greiða út en sé um mjög háa vinninga að ræða og spila staður ekki með það mikla fjármuni þarf vinningshafi að leysa út vinninginn hjá rekstraraðila sem greiðir um 80-90% vinninga rafrænt.

Spilastaðir happdrættisvéla HHÍ eru 28, aðallega á höfuðborgarsvæðinu, og eru annaðhvort barir eða sérstakir spilasalir. Happdrættisvélur í notkun eru 493. Spilastaðir söfnunarkassa Íslandsspila ehf. eru 76, aðallega á höfuðborgarsvæðinu, og eru annaðhvort barir eða sérstakir spilasalir. Söfnunarkassar í notkun eru 379.



Heildarvelta árið 2017 í spilakössum var 11,74 ma.kr. og útgreiddir vinningar sama ár námu 8,1 ma.kr.

## Veikleikar

Umtalsvert aðgengi að spilakössum þar sem eini greiðslumátinn er reiðufé er veikleiki. Umfang veltu skiptir máli þar sem árleg velta er meiri en í öllum öðrum fjárhættuspilum til samans sem gæti gefið til kynna að spilakassar séu notaðir til að þvætta ólögsmætan ávinning. Skortur á kröfu um gott orðspor þeirra staða sem hýsa spilakassa er alvarlegur veikleiki vegna aðgengis þeirra til kaupa á vinningsmiðum. Helstu veikleikar eru:

- Umfang áhættu bæði hvað varðar fjölda spilakassa og veltu.
- Skortur á áhættuvitund rekstraraðila.
- Skortur á eftirliti með aðgerðum gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
- Skortur á fræðslu.
- Skortur á kröfu um gott orðspor rekstraraðila og starfsmanna spilastaða.
- Notkun reiðufjár.
- Möguleiki á að hlaða inn reiðufé og prenta í kjölfarið út vinningsmiða án þess að spila eða spila fáa leiki.
- Aðgengi spilastaða og annarra til kaupa á vinningsmiðum.
- Nafnleysi spilara.

## Áhættuflokkun

Veruleg hættu er á því að spilakassar geti verið notaðir til að þvætta fé. Peningaþvætti í gegnum spilakassa þarfnast ekki sérfræðipækningar, sérstaks undirbúnings eða tilkostnaðar. Tilkynningum til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu hefur fjölgað síðastliðin tvö ár og er grunur um að þessi leið hafi ítrekað verið notuð við þvætti. Samkvæmt framangreindu er hættu í tengslum við spilakassa **mikil**.

# Bingó

## Almennt

Bingó er leikur sem byggir á heppni þar sem þátttakandi notar bingóspjald (pappír eða rafrænt) sem á eru 24 tölur. Ýmsar útfærslur geta verið á leiknum, s.s. að leikið er um allt spjaldið, eina eða fleiri línur lárétt eða fjögur horn. Stjórnandi dregur út handahófskenndar tölur og sá sem fyrstur fær allar tölur í því leikkerfi sem spilað er um hverju sinni fær bingó og þau verðlaun sem verið er að spila um.

Bingó telst vera einn flokkur happdrætta og fellur þar af leiðandi undir lög um happdrætti nr. 38/2005. Vinningar í bingó eru almennt lágir og eru annaðhvort vörur eða gjafabréf þar sem ekki er heimilt að veita peningaverðlaun í bingó. Tilviljun ein ræður úrslitum. Tvö leyfi fyrir bingó-happdrætti voru gefin út af Sýslumanninum á Suðurlandi árið 2017. Sömu skilyrði gilda um útgáfu leyfis fyrir bingó og um happdrætti sem starfa samkvæmt happdrættislögum.



## Veikleikar

Veikleikar hvað varðar bingó eru sambærilegir þeim og eiga við um happdrætti og lottó, þ.e. þeir sem starfrækja bingó hafa ekki fengið fræðslu varðandi peningþvætti og kunna því að vera með litla áhættuvitund.

## Áhættuflokkun

Bingó er einsleit starfsemi sem er á hendi fárra aðila og eingöngu heimil þeim sem hafa fengið til þess leyfi frá Sýslumanninum á Suðurlandi. Vinningshlutfall er lágt og geta vinningar samkvæmt happdrættislögum ekki verið reiðufé. Engar vísbendingar eru um að þessi aðferð hafi verið notuð til að þvætta ólögmetan ávinning. Framangreint leiðir til þess að áhætta í þessum matsþætti er **lítill**.

# Fjárhættuspil á netinu

## Almennt

Með fjárhættuspilum á netinu er átt við allar tegundir fjárhættuspila sem hægt er að spila á netinu án þess að hitta söluaðila í eigin persónu. Þau fjárhættuspil sem hægt er taka þátt í rafrænt á íslenskum vefsíðum eru happdrætti, veðmál og lottó eins og þeim er lýst í umfjöllun um þessa matsþætti.

Til að taka þátt í ofangreindum fjárhættuspilum þarf spilari að auðkenna sig sérstaklega, sbr. eftirfarandi:

- Kaup á happdrættismiða hjá HHÍ, DAS og SÍBS fara fram í gegnum vefsíðu rekstraraðila. Til að kaupa miða þarf að stofna aðgang á gildri kennitölu og tengja við bankareikning eða greiðslukort sem tilheyrir viðkomandi kenni-



tölu. Vinningar eru eingöngu greiddir út til skráðs miðaeiganda.

- Hægt er að taka þátt í veðmálum og lottó í gegnum heimasíðu rekstraraðila. Spilari þarf að stofna spilareikning á gildri kennitölu (eingöngu er hægt að skrá sömu kennitölu einu sinni) og tengja greiðslukort við spilareikninginn sem tilheyrir innskráðri kennitölu. Vinningar eru eingöngu greiddir út til þess aðila sem á viðkomandi kennitölu.

Hægt er að nálgast allar tegundir fjárhættuspila á erlendum síðum, hvort sem um er að ræða póker, veðmál, lottó eða spilakassa. Upplýsingar um umfang í slíkri þátttöku liggur ekki fyrir en í ljósi þess að 99% Íslendinga á aldrinum 16-74 ára nota Internetið sem er mesta notkun Evrópuþjóða má leiða líkum að því að einhver þeirra stundi fjárhættuspil á erlendum netsíðum.<sup>35</sup>

#### **Veikleikar**

Veikleikar tengdir fjárhættuspilum á netinu eru sambærilegir þeim og eiga við um happdrætti, lottó og veðmál sem eru:

- Skortur á áhættuvitund rekstraraðila.
- Skortur á eftirliti með aðgerðum gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
- Skortur á fræðslu.

Íslendingar hafa aðgang að erlendum vefsíðum með fjárhættuspilum en aðilar sem bjóða upp á þá þjónustu lúta ekki íslenskum lögum og eru utan lögsögu íslenskra stjórnvalda. Veikleikar

tengdir fjárhættuspilum á erlendum vefsíðum snúa að því að vinningar eru ekki taldir fram sem skattstofnar og tengjast því með beinum hætti skattsvikum sem frumbrotum.

#### **Áhættuflokkun**

Engar vísbendingar eru um að fjárhættuspil í gegnum íslenskar vefsíður hafi verið notuð til að þvætta fé og engin mál þess efnis hafa komið til kasta lögreglu. Við mat á áhættu er tekið tillit til þess að litlar líkur eru á því að þátttakendur geti spilað undir nafnleysi þó að teknu tilliti til umfangullunar um útgáfu kerfiskennitölu. Litlar líkur eru á því að spilareikningar gangi kaupum og sölum þar sem þeir fela ekki í sér bein verðmæti þar sem úttekt á þeim getur eingöngu farið fram með milli-færslu fjármuna inn á bankareikning eða greiðslukort í eigu þeirrar kennitölu sem er skráð fyrir spilareikningnum. Að teknu tilliti til alls framan-greinds er áhætta tengd fjárhættuspilum í gegnum íslenskar vefsíður talin **lítill**.

## VERSLUN OG ÞJÓNUSTA

Í eftirfarandi tveimur köflum er fjallað um metna hættu á peningaþvætti þegar kemur að verslun og þjónustu, en þar er um að ræða markaði þar sem almennt má gera ráð fyrir að reiðufé sé notað í miklum mæli. Annars vegar eru vörur og þjónusta almennt tekin til skoðunar, en hins vegar er fjallað sérstaklega um eðalmálma og -steina vegna sérstaks eðlis þeirra og einkenna. Við greininguna var stuðst við svör við spurningalistum sem sendir voru út til hlutaðeigandi aðila, upplýsingar frá fyrirtækjaskrá, upplýsingar frá lögreglu og skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, og viðhlítandi löggjöf og reglugerðir.

# Eðalmálmar og -steinar

## Almennt

Hér á landi fer fram smásala, heildsala og hönnun á innfluttum eðalmálum og -steinum. Í flestum tilvikum eru eðalsteinar keyptir frá virtum fyrirtækjum í Evrópu sem hafa undirgengist svokallað Kimberley-ferli en það gerir kröfu um upprunavottorð fyrir demanta. Þá er óleyfilegt að flytja inn hrádemanta frá átakasvæðum hér á landi.

Samkvæmt lögum nr. 77/2002 um vörur unnar úr eðalmálum eru slíkir málmar 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“. Þá eru eðalsteinar og gimsteinar skilgreindir sem „náttúrulegir steinar eins og t.d. demantar, rúbínar, smaragðar, safírar, ópalar og perlur“ á heimasíðu Neytendastofu.

Gull- og silfursmíði er lögvarin iðngrein og því hefur enginn leyfi til að starfrækja þá iðn nema hafa til þess sveins- eða meistarabréf í greininni. Unnar vörur úr eðalmálum þurfa að vera stimplaðar og hefur Neytendastofa eftirlit með því. Markaðurinn hér á landi hvað varðar sölu á eðalmálum og -steinum er um 6 ma.kr. á ári síðustu þrjú ár, og er þá meðtalin sala á úrum,

## Áhættuflokkun



hönnunarvörum o.fl. sem selt er í skartgripaverslunum. Þegar miðað er við verga landsframleiðslu sést að markaðurinn er tiltölulega smár hér á landi eða um 0,23% af vergri landsframleiðslu.

## Veikleikar

Með tilliti til vergrar landsframleiðslu er markaðurinn á Íslandi með eðalmálma og -steina er smár. Eðalmálmar og -steinar til endursölu eru innfluttir og því tollafgreiddir og innflutningurinn skráður inn í landið. Samkvæmt upplýsingum frá tollfyrirvöldum er haldlagning á eðalmálum og -steinum tiltölulega sjaldgæf og andvirði haldlagðra muna mjög lágt. Helstu veikleikar felast í því að eðalmálmar og -steinar kunni að verða notaðir við að þvætta ólögmetan ávinning vegna einkenna þeirra, þ.e. að auðvelt sé að smygla þeim sökum þess hve smáir þeir eru að umfangi. Á Íslandi er hvorki fyrir hendi takmörkun á notkun reiðufjár né takmörkun á kaupum á eðalmálum og -steinum. Því kann sú hættu einnig að vera fyrir hendi að seljendur og kaupendur verði meðvitað eða ómeðvitað þátttakendur í peningaþvætti. Þá



eru söluaðilar oft á tíðum einyrkjar í rekstri og kunna því að eiga erfitt með að uppfylla skyldur sínar samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og búa jafnvel ekki yfir nægilegri þekkingu á því sviði.

#### Áhættuflokkun

Hér á landi hefur verið lítið eftirlit með rekstraraðilum sem starfa á viðkomandi markaði auk þess sem eftirliti með vörunum sjálfum hefur verið ábótavant. Þá er áhættuvitund talin lág. Svörun við spurningalista sem sendur var út var lítil og því ekki hægt að draga afgerandi ályktun út

frá svörum við honum. Á móti kemur að starfsemin er einsleit, rekstrarumfang oftast fremur lítið og markaðurinn mjög smár í alþjóðlegum samanburði. Því til viðbótar hafa afar fáar tilkynningar borist skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og mál sem tengjast þessum vöruflokki hafa lítið komið við sögu hjá lögreglu almennt. Að lokum benda svör söluaðila til þess að hlutfall reiðufjárviðskipta sé lágt hér á landi. Í ljósi framangreinds og þeirra veikleika sem eru til staðar telst áhætta á markaði með eðalmálma og -steina **miðlungs**.

## Vörur og þjónusta

#### Almennt

Hér koma til skoðunar bæði kaup og sala á vörum og þjónustu, en um er að ræða markað þar sem almennt má gera ráð fyrir að reiðufé sé notað í miklum mæli. Hvað lagaumgjörðina varðar þá gilda lausafjárkaupalög nr. 50/2000 um kaup að svo miklu leyti sem ekki er á annan veg mælt fyrir í lögum, en löggin gilda einnig um skipti eftir því sem við getur átt. Löggin gilda jafnframt um pöntunarkaup og alþjóðleg kaup með þeim sérreglum sem í þeim felast. Um kaup á þjónustu ræðir í lögum nr. 42/2000 um þjónustukaup en samkvæmt 1. gr. þeirra laga taka þau til hvers kyns samninga um kaup á þjónustu sem veitt er neytendum í atvinnuskyni gegn endurgjaldi og þegar veitt þjónusta felur í sér þá vinnu og þjónustu sem nánar er tilgreind í ákvæðinu.

Um neytendakaup ræðir sérstaklega í lögum nr. 48/2003, og gilda þau um slík kaup að svo miklu leyti sem ekki er á annan veg mælt fyrir um í lögum. Með neytendakaupum er átt við sölu hlutar til neytanda þegar seljandi eða umboðsmaður hans hefur atvinnu af sölu, en neytandi í skilningi laganna er einstaklingur sem kaupir söluhlut utan atvinnustarfsemi. Um verslun í atvinnuskyni gilda svo lög um verslunaratvinnu nr. 28/1998, en þau taka til verslunar í atvinnuskyni hvort sem hún er gerð fyrir eigin reikning eða reikning annars manns eða í eigin nafni eða nafni annars manns. Með „verslun“ er átt við hvers



kyns milligöngu um yfirfærslu á beinum eignarrétti að lausafé. Löggin taka þó ekki til sérákvæða annarra laga sem setja sérstök skilyrði varðandi tilteknar vörur eða atvinnugreinar.

Heildarinnflutningur á vörum hingað til lands árið 2018 nam um 828 ma.kr. samkvæmt Hagstofu Íslands. Heildarverslun á Íslandi árið 2017 var rúmum 456 ma.kr. og gert er ráð fyrir því að verslun árið 2018 hafi verið 10% meiri eða um 490 ma.kr. Einkaneysla hér á landi nam alls rúmum 1.422 ma.kr. Þjónusta er ekki skilgreind sérstaklega en póst-, síma-, önnur-, persónuleg-, félagsleg- og fjármálaþjónusta nam tæpum 200 ma.kr. árið 2018.

Á Íslandi eru ekki í gildi takmarkanir á reiðufjárviðskiptum. Samkvæmt skýrslu Seðlabankans um Fjármálainnviði frá árinu 2018 heldur reiðufé í umferð hér á landi áfram að vaxa þrátt fyrir vöxt á rafrænu greiðslufyrirkomulagi.<sup>36</sup> Í áhættumati ESB kemur fram að sumar rannsóknir sýni að dregið hafi úr greiðslum í reiðufé milli ára og að það virðist vera í samræmi við upplýsingar um vöxt rafrænna greiðslumáta. Kemur þannig fram að

samkvæmt gögnum frá Evrópska seðlabankanum fari 87% allra viðskipta, þar sem fjárhæðin er undir 20 evrum, fram í reiðufé.<sup>37</sup>

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 í löglega starfsemi sem fram fer með sölu á vörum og þjónustu. Í því sambandi verður að hafa í huga, annars vegar þau tengsl sem eru á milli slíkra viðskipta og skattsvika sem frumbrots og hins vegar notkun reiðufjár, sem fjallað er um í öðrum köflum áhættumatsins.

#### **Veikleikar**

Hætta er á að brotamenn og aðilar tengdir skipulagðri glæpastarfsemi komi sér upp starfsemi eða nýti sér tengsl á sviði verslunar eða þjónustu til að þvætta ólögmetan ávinning eða noti hann til kaupa á vörum eða þjónustu. Það er jafnan talið auðvelt fyrir brotamenn að koma illa fengnu fé í umferð í gegnum verslunar- og þjónustustarfsemi. Þá er sú hætta jafnframt fyrir hendi að viðkomandi 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.

Óhjálkæmilega tengist mat á áhættu í verslunar- og þjónustustarfsemi notkun á reiðufé og eru þessir þættir að miklu leyti samofnir enda eru litlar takmarkanir á notkun reiðufjár hér á landi. 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.

#### **Áhættuflokkun**

Fram til ársins 2019 var lítið eftirlit með söluaðilum hvað varðar varnir gegn peningaþvætti og þar af leiðandi er líklega skortur á áhættuvitund. Tölur frá Seðlabanka Íslands bera með sér að reiðufjárnotkun sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hafi rúmlega tvöfaldast frá árinu 2008. Aftur á móti bera takmörkuð svör söluaðila við útsendum spurningalistum með sér að notkun reiðufjár sé lítil. Þrátt fyrir að til staðar séu mildandi þættir eins og fáar tilkynningar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, er hætta á peningaþvætti á sviði verslunar og þjónustu talin vera **veruleg**.

## ANNAD

Í eftirfarandi köflum eru teknir til skoðunar hugsanlegir veikleikar tengdir peningþvætti í þremur tilgreindum tilvikum. Er þar í fyrsta lagi um að ræða umfjöllun um afléttingu fjármagnshafta, í öðru lagi eru veikleikar tengdir fjölgun ferðamanna á Íslandi teknir til athugunar og í þriðja lagi er fjallað um svokallaðar kerfiskennitölur sem erlendir ríkisborgarar geta fengið útgefnar vegna sérstakra hagsmuna hér á landi. Við greininguna og eftirfarandi áhættuflokkun var stuðst við svör við spurningalistum sem sendir voru út til hlutaðeigandi aðila, upplýsingar og skýrslur frá stofnunum og öðrum opinberum aðilum, upplýsingar frá lögreglu og skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og viðhlítandi löggjöf.

# Aflétting fjármagnshafta

## Almennt

Aðgengi almennings og fyrirtækja að gjaldeyri var takmarkað með tilkomu fjármagnshafta sem komið var á síðla árs 2008 í samstarfi við Alþjóðagjaldeyrissjóðinn til að bregðast við útstreymi gjaldeyris í kjölfar bankahrunsins. Verulegar hömlur voru settar á kaup og útflutning gjaldeyris og þurfti almennt að sækja um leyfi til Seðlabankans vegna fjármagnsflutninga. Áfram var þó hægt að versla vöru og þjónustu erlendis frá og greiða fyrir með íslensku greiðslukorti. Sérstakar hömlur voru settar á ferðamannagjaldeyri og var eingöngu hægt að kaupa gjaldeyri gegn framvísun farseðils upp að ákveðnu hámarki.

Komið var á sérstöku eftirliti innan Seðlabankans með fjármagnsflutningum inn og út úr landinu sem fólst m.a. í því að:

- Kaup og sala á erlendum gjaldeyri fyrir krónur var gerð tilkynningarskyld til Seðlabankans, bæði hvað varðaði reiðufjárviðskipti sem og önnur viðskipti.
- Fjármagnshreyfingar á milli landa í íslenskum krónum og erlendum gjaldeyri voru gerðar tilkynningarskyldar til Seðlabankans sem hafði eftirlit með þeim samkvæmt lögum um gjaldeyrisráðgjafi og reglum settum á grundvelli þeirra.

Þrátt fyrir að markmið fjármagnshafta hafi ekki tengst aðgerðum gegn peningþvætti og fjár-



mögnun hryðjuverka er ljóst að þær takmarkanir á fjármagnshreyfingum milli landa sem komið var á með tilkomu haftanna hafði veruleg áhrif á möguleika aðila til að koma ólögum ávinningi yfir landamæri. Afnáam gjaldeyrishafta fór fram í nokkrum skrefum þar sem slakað var á hömlum í október 2016 og aftur í janúar 2017 þar til fjármagnshöft voru að mestu leyti afnumin í mars 2017.

Heildargjaldeyriskaup árið 2016, að undanskildum millifærslum gjaldeyris, voru 51,8 ma.kr. samanborið við 55,7 ma.kr. árið eftir. Gjalddeyriskaup lögaðila drógust lítillega saman á milli ára en gjalddeyriskaup einstaklinga jukust um 4,4 ma.kr. og var aukningin aðallega vegna kaupa á evrum. Hér kunna að koma til eðlilegar skýringar s.s. aukning í utanlandsferðum og sparnaður í erlendum gjaldeyri. Hafa þarf í huga hér að ef ætlunin er að koma ólögum ávinningi frá Íslandi til annarra ríkja þarf almennt að umbreyta íslenskum krónum yfir í annan gjaldmiðil áður en fjármunir eru fluttir úr landi þar sem markaður erlendis fyrir íslenskar krónur er verulega takmarkaður.

### Veikleikar

Veikleikar í þessum þætti tengjast með beinum hætti þeim veikleikum sem leiða af umfjöllun um flutning fjármuna milli landa. Tilkynningar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu sem tengjast gjaldeyrisviðskiptum hafa margfaldast eftir afnám fjármagnshafta og er umfang fjárhæða sem tengjast þessum tilkynningum umtalsvert. Helstu veikleikar tengdir kaupum og sölu á erlendum gjaldeyri eftir afnám gjaldeyrishafta eru:

- Aukið aðgengi að gjaldeyri.
- Fjöldi leiða til að flytja fjármuni úr landi.
- Aukinn fjöldi mála hjá yfirvöldum vegna gjaldeyrisviðskipta.
- Veruleg aukning á gjaldeyriskaupum einstaklinga með reiðufé.

- Skortur á fræðslu til tollyfirvalda um aðferðir við að flytja fé úr landi.

### Áhættuflokkun

Veruleg hættu er á því að erlendur gjaldeyrir sé notaður til að þvætta ólögmetan ávinning af brotastarfsemi. Aðgengi að erlendum gjaldeyri er töluvert og engin takmörk á því hversu mikið af gjaldeyri hægt er að taka út hverju sinni. Í þessu samhengi skiptir máli aukning gjaldeyriskaupa einstaklinga og skortur á fræðslu til tollyfirvalda um aðferðir við að flytja fé úr landi hvort sem það er í póst- eða farmsendingum eða í eigin persónu. Af framangreindum ástæðum telst áhætta í þessum matsþætti **mikil**.

## Fjölgun ferðamanna

### Almennt

Komum ferðamanna fjölgaði verulega í kjölfar bankahrunsins haustið 2008. Telja má að ástæður þess megi rekja til nokkurra þátta. Í fyrsta lagi bankahrunsins sem varð þess valdandi að umfjöllun um Ísland jókst verulega á alþjóðavettvangi og í kjölfarið gengisfall íslensku krónunnar sem leiddi til þess að ferðalög til Íslands og verslun varð mun hagstæðari en áður var. Í öðru lagi til herferðar íslenskra stjórnvalda til að kynna Ísland sem áfangastað ferðamanna með áttakinu *Inspired by Iceland* og síðast en ekki síst eldgossins í Eyja-fjallajökli sem raskaði flugumferð um allan heim, sem leiddi til verulegrar alþjóðlegrar umfjöllunar um Ísland.

Með ferðamanni í þeim skilningi sem hér er fjallað um er átt við aðila með erlent ríkisfang og erlenda



kennitölu sem ferðast hingað til lands í persónulegum- eða viðskiptalegum tilgangi. Utan þessarar umfjöllunar falla aðilar sem sækja um alþjóðlega vernd, farandverkamenn og aðrir sem starfa hér á landi tímabundið. Utan þessarar umfjöllunar falla einnig svokallaðir skiptifarþegar.

Árið 2017 heimsóttu tæplega 2,2 milljónir ferðamanna landið sem er rúmlega sexfaldur fjöldi heimamanna. Fjölgun ferðamanna á árunum 2013-2017 var sem hér segir:

Fjölgun ferðamanna milli ára	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
	24%	30%	40%	24%

Teknar voru saman upplýsingar um afbrot ferðamanna á þessum árum skipt eftir brotaflokkum, þ.e. hegningarlagabrot, sérrefsilagabrot og umferðarlagabrot. Brotum ferðamanna hefur fjölgað undanfarin ár en fjöldi brota í hverjum flokki fyrir sig á árunum 2013-2017 er sem hér segir:

Fjölgun hegningarlagabrota ferðamanna	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
	23%	46%	40%	75%

Fjölgun sérrefsilagabrota ferðamanna	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
	5%	30%	5%	92%

Fjölgun umferðarlagabrota ferðamanna	2013-14	2014-15	2015-16	2016-17
	59%	35%	85%	29%

Fjölgun brota í öllum þremur flokkunum hefur verið töluvert umfram fjölgun ferðamanna. Mesta fjölgunin hefur verið í flokki umferðarlagabrota og þá helst varðandi ökuhraða og ökumenn. Sá flokkur sem mestu skiptir í samhengi við áhættumatið eru þau brot sem geta verið frumbrot peningþvættis sem eru flest hegningarlagabrot auk hluti sérrefsilagabrota, s.s. fíkniefnabrot og brot á tollalögum.

Í flokki hegningarlagabrota var aukningin mest í auðgunarbrotum og skjalafalsi. Aukningu auðgunarbrotu má að mestu leyti rekja til svokallaðra farandbrotamanna sem nánar er fjallað um í kaflanum um frumbrot. Hvað varðar aukningu á skjalafalsi þá er aðallega um fölsun á ferðaskilríkjum að ræða, annars vegar aðila sem sótt hafa um alþjóðlega vernd og hins vegar skilríkfjölsun aðila sem teljast til farandbrotamanna. Brot á sérrefsilögum lúta að mestu leyti að brotum á útlendingalögum, svo sem frávisun, vegabréfum og atvinnuréttindum auk brota á fíkniefnalögum.

Þegar leiðrétt hefur verið fyrir brotum aðila sem teljast til farandbrotamanna og aðila sem sækja um alþjóðlega vernd eru brot ferðamanna aðallega umferðarlagabrot og er þar ökuhraði langalgengasta brotið.

### Veikleikar

Aukið umfang ferðamanna, sér í lagi í því mæli sem hefur orðið á Íslandi undanfarin ár, er veikleiki þar sem ekki hefur orðið samsvarandi aukning lögreglumanna og tollvarða.

### Áhættuflokkun

Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu hefur ekki fengið tilkynningar um grunsamlegar færslur ferðamanna og engin mál þess efnis hafa verið til meðferðar hjá lögreglu. Engar vísbendingar eru því um að ferðamenn eins og þeir eru skilgreindir í þessum matsþætti tengist peningþvætti, hvorki hvað varðar frumbrot né þvætti fjármuna héraendis. Áhætta tengd ferðamönnum er talin **lítill**.

# Kerfiskennitala

## Almennt

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 svokallaða kerfiskennitölu (áður *utangarðskennitala*). 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. Miðað við núgildandi lög og reglur geta bæði opinber stjórnvöld og lögaðilar haft milligöngu um skráningu kerfiskennitölu. Þeir sem nýta sér kerfiskennitölur eru til dæmis:

- Erlendir starfsmenn sem þiggja laun hér á landi við tímabundin störf.
- Erlendir námsmenn.
- Starfsmenn sendiráða.
- Einstaklingar sem sitja í stjórnnum hérlendra fyrirtækja.
- Einstaklingar sem þiggja einhvers konar greiðslur frá Íslandi, t.d. vegna lífeyris.

Í öllum tilvikum er því um að ræða einstaklinga sem ekki eiga lögheimili á Íslandi. Þurfi einstaklingur á kerfiskennitölu að halda ber honum að snúa sér til þess aðila sem hefur milligöngu um dvöl hans hér á landi, s.s. vinnuveitanda eða fjármálastofnunar, og sá aðili sækir þá um skráningu hjá Þjóðskrá. Umsókn skal fylgja ljósrit af vegabréfi eða viðurkenndu ferðaskilríki.

Sá munur er á útgáfu kerfiskennitölu annars vegar og hefðbundinni 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 öðru gildu ferðaskilríki, heldur tekur umsóknaraðilinn afrit af skilríkjum hans. Liggur fyrir að í sumum tilvikum dvelja viðkomandi einstaklingar aldrei hér á landi og hafa jafnvel aldrei komið til landsins.

Samkvæmt upplýsingum úr kerfiskennitöluskrá sem Þjóðskrá heldur, koma langflestar umsóknir um kerfiskennitölur vegna ríkisborgara innan EES og þá frá löndum í Austur-Evrópu, eða 61% vegna

## Áhættuflokkun



2016 og 70% vegna 2017. Fáar umsóknir eru vegna einstaklinga frá ríkjum sem teljast til áhættusamra ríkja, eða 0,2% frá helstu ríkjum bæði árin. Flestar umsóknir eru vegna atvinnu, eða 74% árið 2016 og 79% árið 2017 og stærsti hópur umsækjenda samkvæmt því vinnuveitendur. Heildarfjöldi umsókna um kerfiskennitölur var 9.527 árið 2016 og 13.353 árið 2017. Af þeim var hlutfall umsókna sem var hafnað 6% árið 2016 og 9% árið 2017.

Útgefni 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 getur einstaklingur með kerfiskennitölu meðal annars 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 eru kerfiskennitölur skráðar fyrir rúmlega 550 fasteignum hér á landi.

Með hliðsjón af því hvernig staðið er að umsókn og útgáfu kerfiskennitalna er athyglisvert að líta til þeirra mála sem upp hafa komið varðandi fölsun skilríkja. Ef litið er til upplýsinga frá lögreglunni á Suðurnesjum varðandi framvísun falsaðra skilríkja við komu til Íslands þá hefur orðið fjölgun þar á, að minnsta kosti frá árinu 2013 og hugsanlega allt frá árinu 2007. Þá var árið 2018 metár í fjölda skilríkjafölsunarmála. Að hluta til skýrist fjölgun þessara mála af auknum fjölda farþega sem á leið um flugstöðina, en skýringa mun einnig að leita í öðrum ytri þáttum. Þá hefur einnig orðið aukning í fjölda þeirra skilríkjafölsunarmála sem komið hafa upp innan landsins, meðal annars hjá Þjóðskrá Íslands og Lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu.

Ekki virðist vera samband á milli þjóðernis þeirra

einstaklinga sem helst sækja um kerfiskennitölu og þjóðernis þeirra sem oftast verða uppvísir að því að framvísa fölsuðum skilríkjum. Samkvæmt framsögðu liggur hins vegar bæði fyrir aukning í fjölda umsókna um kerfiskennitölur og aukning í fjölda þeirra mála sem komið hafa upp vegna falsaðra skilríkja. Þá eru þekkt tilvik um að sótt hafi verið um kerfiskennitölu á grundvelli falsaðra skilríkja.

Fyrir liggur frumvarp til laga um skráningu einstaklinga sem koma eiga í stað laga um þjóðskrá og almannaskráningu nr. 54/1962. Í frumvarpinu er kerfiskennitala skilgreind sem „einkvæmt auðkenni fyrir einstaklinga, gefið út til notkunar fyrir hið opinbera vegna einstaklinga sem ekki þurfa, eða uppfylla ekki, skilyrði til skráningar í þjóðskrá“. Þá er gert ráð fyrir að erlendir ríkisborgarar geti vegna sérstakra hagsmuna hér á landi fengið útgefna kerfiskennitölu hjá þjóðskrá Íslands og að opinber stjórnvöld geti haft milligöngu um skráningu hennar.

Í greinargerð frumvarpsins kemur meðal annars fram að kerfiskennitalan sé hugsuð þannig að ef einstaklingur sé hér á landi vegna sérstakra hagsmuna þá geti hann fengið útgefna kerfiskennitölu. Engin réttindi séu tengd við kerfiskennitöluna og því einungis verið að auðvelda mönnum að sækja tiltekna þjónustu eins og heilbrigðisþjónustu. Þá sé lögð til sú nýbreytni að aðeins opinber stjórnvöld geti haft milligöngu um stofnun kerfiskennitölu og því muni fjármálastofnanir og aðrir einkaaðilar ekki lengur geta stofnað slíka kennitölu.<sup>38</sup>

#### **Veikleikar**

Fjármálastofnanir og einkaaðilar geta með tiltölulega auðveldum hætti stofnað kerfiskennitölu. Sú hættu 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 ólögmetan ávinning.

#### **Áhættuflokkun**

Talsverð áhætta er fólgin í því að gefnar séu út kerfiskennitölur á grundvelli ófullnægjandi upplýsinga og að of margir komi að útgáfu þeirra, þ.á m. fjármálastofnanir og einkaaðilar sem ekki

búa yfir sérhæfðu starfsfólki til þess að leggja mat á uppruna og lögmæti skilríkja. Þá er eftirlit með kerfiskennitölum lítið og ekki mælt fyrir um það í lögum. Á móti kemur að yfirvöld eru búin að gera sér grein fyrir vandanum í auknum mæli og eru jafnframt vel á verði gagnvart fölsuðum skilríkjum. Með hliðsjón af því verður að meta hættuna af því að kerfiskennitölur verði notaðar til að þvætta peninga sem **verulega**.

## FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA

Hryðjuverk er í eðli sínu afbrot sem telst til fjöldaglæpa þar sem ýmist gerendur eða þolendur eru umtalsverður fjöldi fólks. Mat á ógn vegna fjármögnunar hryðjuverka var unnin í breiðri samvinnu við innlendar löggæslustofnanir, s.s. lögregluþvöð, tollgæslu og skrifstofu fjármálagreininga lögreglu. Þá var jafnframt aflað upplýsinga frá erlendum systurstofnunum en ríkislögreglustjóri viðhefur alþjóðsamstarf við aðrar löggæslu- og öryggisstofnanir sem hafa að markmiði að fyrirbyggja hryðjuverk, annast rannsókn málaflöksins o.fl. Enn fremur býr greiningardeild ríkislögreglustjóra yfir ýmsum upplýsingum um hryðjuverkastarfsemi en frá árinu 2008 hefur deildin lagt mat og gert skýrslur um ógn vegna hryðjuverka. Þær upplýsingar voru hafðar til hliðsjónar við áhættumatid, sem og vitneskja og þekking innan greiningardeildar.

# Fjármögnun hryðjuverka

## Almennt

Samhliða því að meta hættu á peningabætti var lagt mat á ógnir og veikleika tengda fjármögnun hryðjuverka. Þó svo að bein samsvörun sé ekki á milli þessara tveggja þátta geta þeir átt ýmislegt sameiginlegt, þar sem fjármögnun til hryðjuverkastarfsemi getur verið afrakstur af brotastarfsemi, t.d. ólögmætur ávinningur af frumbrotum peningabættis, svo sem fíkniefna- og auðgunarbrotum. 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 peningabætti geta fjárhæðir vegna fjármögnunar hryðjuverka verið lágar og þeir fjármunir sem notaðir eru verið fengnir með hvort sem er lögmætum eða ólögmætum hætti. Þá getur fjármögnun hryðjuverka farið fram í öðru ríki en því sem ætlunin er að fremja hryðjuverk og því ekki hægt að leggja þessa tvo þætti að jöfnu. Í ríki þar sem hryðjuverkaógn er lítil kann ógn vegna fjármögnunar hryðjuverka að vera mikil og öfugt.

Ógn vegna hryðjuverka á Íslandi hefur frá árinu 2015 verið metin í meðallagi, þ.e. almennt hefur ekki verið talið að unnt sé að útiloka hættu á hryðjuverkum vegna ástands innanlands eða í heimsmálum. Forsendur fyrir þeirri flokkun í skýrslu ríkislögreglustjóra frá janúar 2017 eru meðal annars:

- Almenn og viðvarandi ógn af hryðjuverkamtökum á Vesturlöndum.
- Fjöldi hryðjuverka framin í Evrópu.
- Hjá hinum Norðurlöndunum eru áhyggjur af ríkisborgurum sem snúa heim eftir að hafa tekið þátt í bardögum og ógnarverkum í Mið-Austurlöndum í nafni hryðjuverkamtaka.
- Ógnarmynd Íslands er öðruvísi en hjá hinum Norðurlöndunum.
- Samsetning hóps sem sækir um alþjóðlega vernd er önnur en hjá öðrum Norðurlöndum.
- Samsetning hælisleitenda.
- Engin vitneskja um hópa eða samfélög sem aðhyllast ofbeldisfulla öfgahyggju.
- Mögulegt að á Íslandi fari fram skipulagning hryðjuverka sem ráðgert er að fremja í öðru ríki.
- Upplýsingar um að hér til lands hafi á árinu 2015 komið einstaklingar með tengsl við hryðjuverkamtök og óskað eftir alþjóðlegri vernd og Ísland hafi verið notað sem „gegnumstreymisland“ manna frá Norður-Ameríku á leið til og frá þátttöku í bardögum í Mið-Austurlöndum.
- Íslandi og öðrum vestrænum ríkjum stafar viðvarandi ógn af getu hryðjuverkamtaka til að koma á framfæri áróðursboðskap á Internetinu og samfélagsmiðlum í því skyni að hvetja til hryðjuverka.
- Á Íslandi eru vopn aðgengileg almenningi og fjöldi þeirra nokkur.



- Árið 2016 frömdu hryðjuverkamenn tvívegis fjöldamorð í Evrópu án þess að hefðbundnum vopnum væri beitt. Hætta á breytingum við aðferðir o.fl.

Í ógnarmati ríkislögreglustjóra 2019, sem ráðgert er að birta á næstunni, er ekki gert ráð fyrir breytingum á áhættuflokkun vegna hryðjuverka-ógnar.

Við áhættumatið voru hafðar til hliðsjónar þekktar aðferðir við fjármögnun hryðjuverka sem FATF hefur m.a. vakið athygli á, sem eru t.d. lág fjárframlög frá einkaaðilum eða fyrirtækjum til hryðjuverkastarfsemi, misnotkun á félögum sem ekki hafa fjárhagslegan tilgang, sem t.d. senda fjármuni á svæði sem eru áhættusöm m.t.t. hryðjuverka, notkun ágóða af ýmiss konar brotastarfsemi, kúgun af ýmsu tagi, mannránum, löglegri verslunarstarfsemi og opinberum fjárframlögum frá ríki. Þá er þekkt að við flutning fjármuna sem notaðir eru við fjármögnun hryðjuverka eru notaðar aðferðir eins og millifærslur af bankareikningum, peningasendingar og flutningur reiðufjár milli svæða eða landa.<sup>39</sup>

Þá tók áhættumatið mið af því að Ísland er einleitt samfélag með tiltölulega fáa íbúa þar sem um 12,6% þeirra eru af erlendum uppruna. 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 hryðjuverkaógn. Engin staðfest mál hafa komið upp hérlendis sem tengjast fjármögnun hryðjuverka. Hið sama gildir um hryðjuverkabrot og stuðning við slíka háttsemi.

Helstu forsendur fyrir mati á ógn eru því eftirfarandi:

- Hryðjuverk hefur ekki verið framið á Íslandi eftir tilkomu núgildandi ákvæða um hryðjuverk.
- Engar vísbendingar eru um að hryðjuverkamenn eða -hópar séu starfandi á Íslandi.
- Engar vísbendingar eru um að íslenskir hryðjuverkahópar séu starfræktir erlendis.
- Engin sjáanleg merki 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.

- Engar vísbendingar eru um ferðalög vígamanna (e. Foreign fighters) frá Íslandi.
- Fjöldi móttækinnna og sendra beiðna á grundvelli alþjóðasamstarfs um upplýsingamiðlun vegna fjármögnunar hryðjuverka er mjög lítil.

### Veikleikar

Þrátt fyrir að engin mál hafi komið upp sem tengjast fjármögnun hryðjuverka eru veikleikar til staðar. Þeir tengjast öðru fremur skorti á upplýsingum, eftirliti og fræðslu. Umræddir veikleikar eru:

- Aðgengi að gjaldeyri hér á landi er gott eftir afléttingu fjármagnshafta árið 2017 og auðvelt er að skipta íslenskum krónum í erlendan gjaldeyri. Að þessu leyti eru veikleikar sambærilegir þeim sem eiga við um peningaþvætti, sem fjallað er um í kafla um afnám fjármagnshafta.
- Auðvelt og einfalt er að flytja reiðufé úr landi og takmarkað eftirlit er með því. Að þessu leyti eru veikleikar sambærilegir þeim sem eiga við um peningaþvætti í umfjöllun um flutning reiðufjár til og frá Íslandi.
- Unnt er að millifæra reiðufé milli landa með hraðvirkum hætti með peningasendingum og lítið eftirlit hefur hingað til verið með þeirri starfsemi. Hér eiga því við sömu veikleikar og eiga við um peningaþvætti í umfjöllun um peningasendingar.
- Yfirsýn skortir yfir almannaheillafélög sem falla í flokk almennra félaga og starfa yfir landamæri í ríkjum sem teljast áhættusöm eða nágrannaríkjum þeirra. Ekkert eftirlit er með þessum félögum og þeim hefur ekki verið veitt almenn fræðsla um með hvaða hætti þau geta varnað því að starfsemi þeirra sé misnotuð í þeim tilgangi að fjármagna hryðjuverk. Þá skortir þekkingu hjá yfirvöldum um þennan málaflokk og samstarf milli stofnana er lítið. Fyrir liggur að engin greining hefur farið fram á þeim almannaheillafélögum sem starfa yfir landamæri, þ.e. hverjir standa þeim félögum að baki, hvernig fjárreiðum og reikningsskilum þeirra er háttað, hvort og með hvaða hætti þau flytja fjármuni yfir landamæri og þá í hvaða mæli, til hvaða ríkja og hvort þau áreiðanleikakanni

viðtakanda fjármuna o.s.frv. Þá skal nefnt að FATF telur almannaheillafélög sérstaklega viðkvæm fyrir misnotkun í tengslum við fjármögnun hryðjuverka en ákveðnar skyldur hvíla á aðildarríkjum FATF til að fyrirbyggja slíkt.<sup>40</sup> Áhættumatið tekur mið af framan­greindum sjónarmiðum. Veikleikar þessir hafa því meira vægi við mat á fjármögnun hryðjuverka en peningabætti.

#### **Áhætta**

Þrátt fyrir veikleika eru engin dæmi hér á landi um fjármögnun hryðjuverka eða tengsl við slíka háttsemi erlendis. Að teknu tilliti til þess er áhætta af fjármögnun hryðjuverka hér á landi talin vera **lítil/miðlungs**.

# Tilvísanir

<sup>1</sup> FATF (2013) National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment.

[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National\\_ML\\_TF\\_Risk\\_Assessment.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf)

<sup>2</sup> Hagstofa Íslands. „Lykiltölur mannfjöldans.“ [https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar\\_\\_mannfjoldi\\_\\_1\\_yfirlit\\_\\_Yfirlit\\_\\_mannfjolda/MAN00000.px](https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/lbuar/lbuar__mannfjoldi__1_yfirlit__Yfirlit__mannfjolda/MAN00000.px)

<sup>3</sup> Hagstofa Íslands.

<https://www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/mannfjoldi/mannfjoldi-eftir-bakgrunni-2018/>

<sup>4</sup> Seðlabanki Íslands. „Fjármálastöðugleiki 2018-2.“ [https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalastodugleiki/Fjarmalastodugleiki/2018-2/FS\\_2018\\_2\\_Heildarskjal.pdf](https://www.seðlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalastodugleiki/Fjarmalastodugleiki/2018-2/FS_2018_2_Heildarskjal.pdf)

<sup>5</sup> Evrópski seðlabankinn. „Report on financial structures.“ <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/reportonfinancialstructures201710.en.pdf>

<sup>6</sup> Hagstofa Íslands. „Hagvöxtur 4,6% árið 2018.“ <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/thjodhagsreikningar/landsframleidslan-2018-bradabirgdatolur/>

<sup>7</sup> Hagstofa Íslands. „Hagvöxtur 4,6% árið 2018.“ <https://hagstofa.is/utgafur/frettasafn/thjodhagsreikningar/landsframleidslan-2018-bradabirgdatolur/>

<sup>8</sup> theGlobalEconomy.com. [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb\\_political\\_stability/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_political_stability/) og [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb\\_political\\_stability/Europe/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/wb_political_stability/Europe/)

<sup>9</sup> Transparency International. <https://www.transparency.org/cpi2018>

<sup>10</sup> [https://www.theglobaleconomy.com/rankings/political\\_rights/](https://www.theglobaleconomy.com/rankings/political_rights/)

<http://reports.weforum.org/global-gender-gap-report-2016/economies/#economy=ISL>

<http://www.eiu.com/topic/democracy-index>

<sup>11</sup> Stjórnarráð Íslands. „Samningurinn um Evrópska efnahagssvæðið.“

<https://www.stjornarradid.is/default.aspx?PageID=ca3ded30-90e1-4818-b4c5-ae4f3fe789ea>

„Gengið til góðs – Skref í átt að bættri framkvæmd EES-samningsins.“

<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=6d677b85-59ed-11e8-9429-005056bc4d74>

<sup>12</sup> EFTA Surveillance Authority. „Internal Market Scoreboard No. 43“ <http://www.eftasurv.int/da/DocumentDirectAction/outputDocument?docId=4792>

<sup>13</sup> Stjórnarráð Íslands. „Helstu alþjóðastofnanir sem Ísland er aðili að.“

[https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/lagamal/alhthjodastofnanir/alhthjodastofnanir-sem-island-er-adili-ad/](https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/lagamal/althjodastofnanir/alhthjodastofnanir-sem-island-er-adili-ad/)

<sup>14</sup> Öryggis- og framfarastofnun Evrópu.

<https://www.osce.org/secretariat/96398?download=true>

<sup>15</sup> Efnahags- og framfarastofnunin.

<http://www.oecdbetterlifeindex.org/topics/safety/> og <https://www.gfmag.com/global-data/non-economic-data/worlds-safest-countries-2019>

- <sup>16</sup> Ríkislögreglustjóri. „Skipulögð glæpastarfsemi 2017.“  
[https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2017/10/Skipul%C3%B6g%C3%B0-brotastarfsemi-2017\\_23\\_okt%C3%B3ber\\_loka%C3%BAtg%C3%A1fa.pdf](https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2017/10/Skipul%C3%B6g%C3%B0-brotastarfsemi-2017_23_okt%C3%B3ber_loka%C3%BAtg%C3%A1fa.pdf)
- <sup>17</sup> Fjármála- og efnahagsráðuneytið. „Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða.“ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5ea38a59-572d-11e7-941c-005056bc530c>
- <sup>18</sup> Ferðamálastofa.  
<https://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/fjoldi-ferdamanna/heildarfjoldi-erlendra-ferdamanna>.
- <sup>19</sup> Seðlabanki Íslands. Fjármálainnviðir 2018.  
[https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalainnvidir/Fjarmalainnvidir\\_2018%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalainnvidir/Fjarmalainnvidir_2018%20-%20Copy%20(1).pdf)
- <sup>20</sup> Seðlabanki Íslands. Fjármálainnviðir 2018.  
[https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalainnvidir/Fjarmalainnvidir\\_2018%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalainnvidir/Fjarmalainnvidir_2018%20-%20Copy%20(1).pdf)
- <sup>21</sup> Seðlabanki Íslands. Fjármálainnviðir 2018.  
[https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalainnvidir/Fjarmalainnvidir\\_2018%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalainnvidir/Fjarmalainnvidir_2018%20-%20Copy%20(1).pdf)
- <sup>22</sup> Ferðamálastofa.  
<https://www.ferdamalastofa.is/is/tolur-og-utgafur/fjoldi-ferdamanna/heildarfjoldi-erlendra-ferdamanna>.
- <sup>23</sup> Rannsóknarsetur verslunarinnar.  
<http://ec2-34-252-106-79.eu-west-1.compute.amazonaws.com/bok/>.
- <sup>24</sup> Stjórnarráð Íslands. „Umfang skattundaskota og tillögur til aðgerða.“  
<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5ea38a59-572d-11e7-941c-005056bc530c>
- <sup>25</sup> Evrópski seðlabankinn:  
<https://www.ecb.europa.eu/euro/banknotes/html/index.en.html>.
- <sup>26</sup> Dómar Hæstaréttar Íslands 3. nóvember 2016 í máli nr. 738/2015 og 22. september 2016 í máli nr. 499/2015.
- <sup>27</sup> Dómar Hæstaréttar Íslands 6. apríl 2017 í máli nr. 770/2015 og 28. apríl 2016 í máli nr. 74/2015.
- <sup>28</sup> Stjórnarráð Íslands. „Umfang skattundaskota og tillögur til aðgerða.“  
<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=5ea38a59-572d-11e7-941c-005056bc530c>  
Eurofound. „Tackling undeclared work in Iceland.“  
<https://www.eurofound.europa.eu/publications/report/2013/labour-market/tackling-undeclared-work-in-iceland>
- <sup>29</sup> Stjórnarráð Íslands. „Skýrsla samstarfshóps félags- og barnamálaráðherra um félagsleg undirboð og brotastarfsemi á vinnumarkaði.“  
<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=c6a38acb-2567-11e9-942f-005056bc530c>
- <sup>30</sup> Stjórnarráð Íslands. Frumvarp til laga um breytingar á almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur  
[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1357](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1357).
- <sup>31</sup> Dómur Hæstaréttar Íslands 6. apríl 2017 í máli nr. 770/2015.
- <sup>32</sup> Ríkisendurskoðun. „Útdráttur úr ársreikningum sjálfseignarstofnana og sjóða sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagskrá, fyrir rekstrarárið 2017.“  
<https://rikisendurskodun.is/wp-content/uploads-/2019/02/Utdrattur-arsreikn-sjoda-2017.pdf>

<sup>33</sup> Rannsóknarnefnd Alþingis. „Skýrsla rannsóknarnefndar Alþingis um þátttöku Hauck & Aufhäuser Privatbankiers KGaA í einkavæðingu Búnaðarbanka Íslands hf. árið 2003.“ [https://www.rna.is/media/bunadarbanki/RNA\\_2017-1-.pdf](https://www.rna.is/media/bunadarbanki/RNA_2017-1-.pdf)  
Stjórnarráð Íslands. „Eignir Íslendinga á aflandssvæðum.“ <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=0ba11af5-5039-11e7-9410-005056bc4d74>

<sup>34</sup> Stjórnarráð Íslands. „Hagræðing úrslita í íþróttakeppnum.“  
<https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=0fb87c91-c62e-11e8-942c-005056bc530c>

<sup>35</sup> Eurostat. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/-/tin00028>

<sup>36</sup> Seðlabanki Íslands. Fjármálainnviðir 2018.  
[https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalainnvidir/Fjarmalainnvidir\\_2018%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.sedlabanki.is/library/Skraarsafn/Fjarmalainnvidir/Fjarmalainnvidir_2018%20-%20Copy%20(1).pdf)

<sup>37</sup> Evrópusambandið, áhættumat. [http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc\\_id=45319](http://ec.europa.eu/newsroom/document.cfm?doc_id=45319)

<sup>38</sup> Stjórnarráð Íslands. Frumvarp til laga um skráningu einstaklinga.  
[https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=1282#advices](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=1282#advices)

<sup>39</sup> FATF (2015). Emerging Terrorist Financing Risks.  
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Emerging-Terrorist-Financing-Risks.pdf>  
FATF (2018). The FATF Recommendations.  
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF%20Recommendations%202012.pdf>

<sup>40</sup> FATF (2015). Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8).  
<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/BPP-combating-abuse-non-profit-organisations.pdf>

