

Reykjavík, 17. mars 2023

Samtök áhugfólks um spilafíkn hafa fengið til umsagnar þingskjal 92 — 92. mál. sem kveður á um breytingu á lögum um Happraætti Háskóla Íslands og lögum um happraætti (bann við rekstri spilakassa).

Undir þetta tekur SÁS enda í fullu samræmi við stefnu samtakanna, auk vilja þjóðarinnar samkvæmt skoðannakönnun Gallups.

Margsýnt hefur verið fram á skaðsemi spilakassa fyrir þá sem ánetjast þeim, aðstandendur þeirra og samfélagið allt. Spilafíkn er eyðileggjandi fyrir heilsuna, fjárhaginn og lífshamingjuna.

Rannsóknir benda til þess að verulegur hluti tekna rekstraraðila spilakassanna séu frá fólki sem ekki er sjálfrátt gerða sinna, með öðrum orðum haldið spilafíkn. Þar sem þessi virðist vera raunin hlýtur sú spurning að gerast ágeng hjá rekstraraðilum, svo og löggjafanum, hversu siðlegt það geti verið að grípa ekki í taumana og stöðva þennan rekstur. Teljum við hjá SÁS að reksturinn í núverandi mynd sé kominn langt út fyrir það sem stjórnvöld lögðu af stað með í upphafi. Í upphafi var ávallt talað um litlar upphæðir frá mörgum en rekstur spilakassa í dag einkennist af öllu frá fáum, spilafíklum. Einnig hefur stjórnvöldum mistekist stórkostlega að sinna öllu eftirliti ásamt því að hafa umsjón og yfirlit með tækniframförum. Þeir spilakassar sem rekstraraðilar notast við í dag eiga ekkert skylt við þá spilakassa sem leyfin voru upphaflega veitt til. Nútíma spilakassar hafa þann eina tilgang að fá einstaklinga til að eyða meiri tíma og pening en til stóð. Vert er að taka fram að hægt er að tapa allt að 360 – 540.000 á klukkustund í einum spilakassa.

Enda þótt rekstraraðilar láti alla gagnrýni sem vind um eyru þjóta þá er engu að síður ljóst að innan samtaka og stofnana sem njóta góðs af spilakössunum er efasemdaraddir að finna.

Þannig hafa SÁS borist fregnir innan úr Slysavarnafélaginu Landsbjörg um að þar séu ekki allir á eitt sáttir um þessa tekjuöflun.

Í Háskóla Íslands er hið sama uppi á teningnum því þar hefur stúdentaráð ályktað um að Háskólanum beri að hætta þessari fjáröflun. Stofnaður var starfshópur um álítaefni tengd tekjuöflun Happraættis HÍ innan háskólans. Starfshópurinn skilaði skýrslu í lok júní 2021. Niðurstöður er mjög afgerandi og segir meðal annars;

Þótt spurningin um það hvort reka eigi spilakassa sé torleyst, er þó óhætt að segja að ámælisvert væri að beita ekki öllum tiltækum ráðum til þess að tryggja ábyrga spilun og grípa tafarlaust til slíkra aðgerða. Vandséð er að samkeppnisjónarmið og mögulegt tekjutap dugi sem rök til að slá þeim á frest.

Háskóli Íslands er menntastofnun sem hefur það hlutverk að ljóna íslensku samfélagi með kennslu, rannsóknum og framlagi til lausna á þeim áskorunum sem samfélag okkar stendur frammi fyrir. Hann nýtur mikils trausts meðal almennings enda hefur skólinn ávallt leitast við að standa undir samfélagslegri ábyrgð sinni. Velviðji þjóðarinnar í garð skólans hefur ekki síst komið fram í árangursríkri starfsemi HÍ. Skýrsla á vegum Siðfræðistofnunar HÍ frá 1993 benti strax á þau

siðferðilegu álitamál sem fylgja spílakössunum. Reksturinn hefur frá upphafi verið umdeildur og ljóst að stöðugt þarf að endurmeta aðkomu Háskóla Íslands að þessari starfsemi. Þótt enn séu uppi andstæð sjónarmið um hvort rekstur spílakassa falli ómögulega að hlutverki háskóla þá er það engum vafa undirorpið að þessi helsta menntastofnun ljóðarinnar getur ekki staðið að rekstrinum öðruvísi en að taka tillit til nýjustu rannsókna um áhrif spílakassa á tiltekna hópa samfélagsins og með því að taka upp allar mögulegar aðgerðir sem geta stuðlað að ábyrgri spílu og lágmarkað neikvæðar afleiðingar jafnt fyrir einstaklinga og samfélagið í heild.¹

Enn má geta þess að innan Alþjóðlega Rauða krossins hefur aðildarfélögum verið innrætt að stunda einvörðungu fjáröflun sem standist strangar siðareglur. Óhætt er fullyrða að Rauði krossin á Íslandi stendst varla þær siðareglur þegar kemur að fjáröflun þeirra með rekstri spílakassa.

Samkvæmt skoðanakönnun sem Gallup framkvæmdi fyrir SÁS í maí 2020 kom fram að yfirgnæfandi meirihluti þjóðarinnar, 86% er hlynntur því að loka beri spílakössum, nokkuð sem lýðræðisleg löggjafarsamkunda hlýtur að horfa til.²

Það er orðið löngu tímabært að hætta rekstri spílakassa á Íslandi. Það getur ekki réttlætt svo skaðlega starfsemi að ágóðinn renni til góðgerðamála.

Einnig vilja SÁS benda á skýrslu Ríkislögreglustjóra, Áhættumat vegna peningþvættis og fjármögnunar hryðjuverka þar sem spílakassar eru flokkaðir sem mikil áhætta varðandi peningþvætti auk þess hefur tilkynningum til SFL(skrifstofa fjármálagreininga lögreglu) fjölgað síðastliðinn og er grunur um að þessi leið hafi ítrekað verið notuð við peningþvætti.³

Virðingarfyllt,
Alma Hafsteins
F.h. Samtaka áhugafólks um spílafíkn

1

https://www.hi.is/sites/default/files/bgisla/skyrsla_starfshops_um_alitaefni_tengd_tekjuolfun_hhi.pdf?fbclid=IwAR3xVFqioiKW7d-EaAbWl3kO_3QWCS4h-g5oVcgg17oFyXw2ILlYoXYvVeA

² https://vandinn.is/wp-content/uploads/2020/07/4031051_Samt%C3%B6k_%C3%81hugaf%C3%B3lks_Um_Spilaf%C3%ADkn_110520.pdf

³ <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/03/Ahaettumat-2021-lokautgafa.pdf>



Samtök áhugafólks um spilafíkn

Viðhorf til spilakassa og spilasala á Íslandi
Apríl - maí 2020

Framkvæmdalýsing

Lýsing á rannsókn

Unnið fyrir	Samtök áhugafólks um spilafíkn
Markmið	Markmið spurninganna er að kanna viðhorf til spilakassa og spilasala á Íslandi
Framkvæmdatími	30. apríl - 11. maí 2020
Aðferð	Netkönnun
Úrtak	1529 manns af öllu landinu, 18 ára og eldri, handahófsvaldir úr Viðhorfahópi Gallup
Verknúmer	4031051

Stærð úrtaks og svörun

Úrtak	1529
Svara ekki	689
Fjöldi svarenda	840
Þátttökuhlutfall	54,9%

Reykjavík, 11. maí 2020

Bestu þakkir fyrir gott samstarf,

Trausti Ágústsson
Eva Dröfn Jónsdóttir

Skýrsla þessi og innihald hennar er eingöngu til innanhússnota hjá því fyrirtæki, stofnun eða einstaklingi sem hana keypti. Öll opinber birting eða dreifing er óheimil án skriflegs leyfis Gallup. Starfsemi Gallup er með ISO 9001 gæðavottun. Auk þess er Gallup aðili að ESOMAR.

Allur réttur áskilinn: © Gallup.



Vigtun

Gögn rannsóknarinnar eru vigtuð til þess að úrtak endurspegli þýði með tilliti til kyns, aldurs og búsetu. Fjöldatölur í skýrslunni eru því námundaðar að næstu heilu tölu, en hlutföll og meðaltöl miðast við fjöldatöluna eins og hún væri með aukastöfum. Misræmi getur því verið á samanlögðum fjölda einstaklinga í greiningum og í tíðnitöflum.

Hlutfall svarenda fyrir vigtun:

Kyn:

Karlar	47,0%
Konur	53,0%

Aldur:

18-24 ára	6,9%
25-34 ára	11,2%
35-44 ára	13,3%
45-54 ára	17,1%
55-64 ára	21,7%
65 ára eða eldri	29,8%

Búseta:

Höfuðborgarsvæðið	63,9%
Landsbyggðin	36,1%

Hlutfall svarenda eftir vigtun:

Kyn:

Karlar	50,0%
Konur	50,0%

Aldur:

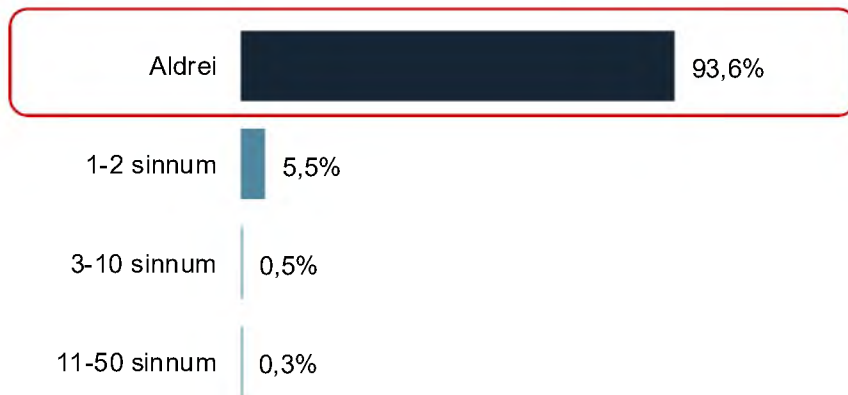
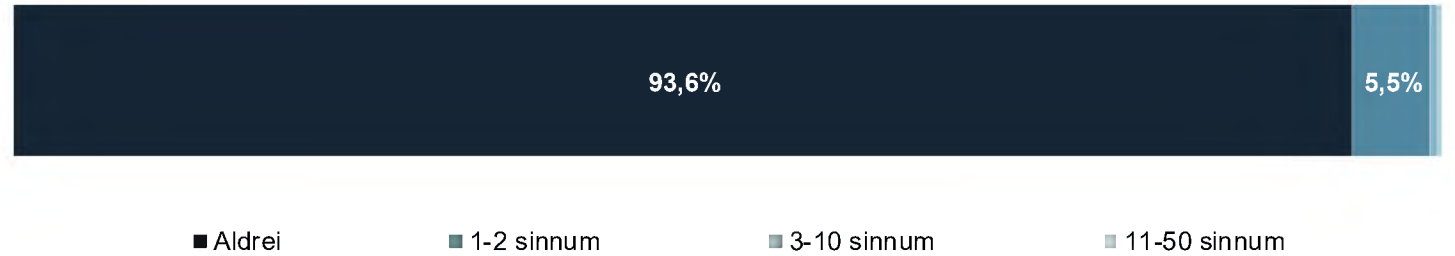
18-24 ára	12,4%
25-34 ára	17,2%
35-44 ára	16,5%
45-54 ára	16,5%
55-64 ára	16,7%
65 ára eða eldri	20,7%

Búseta:

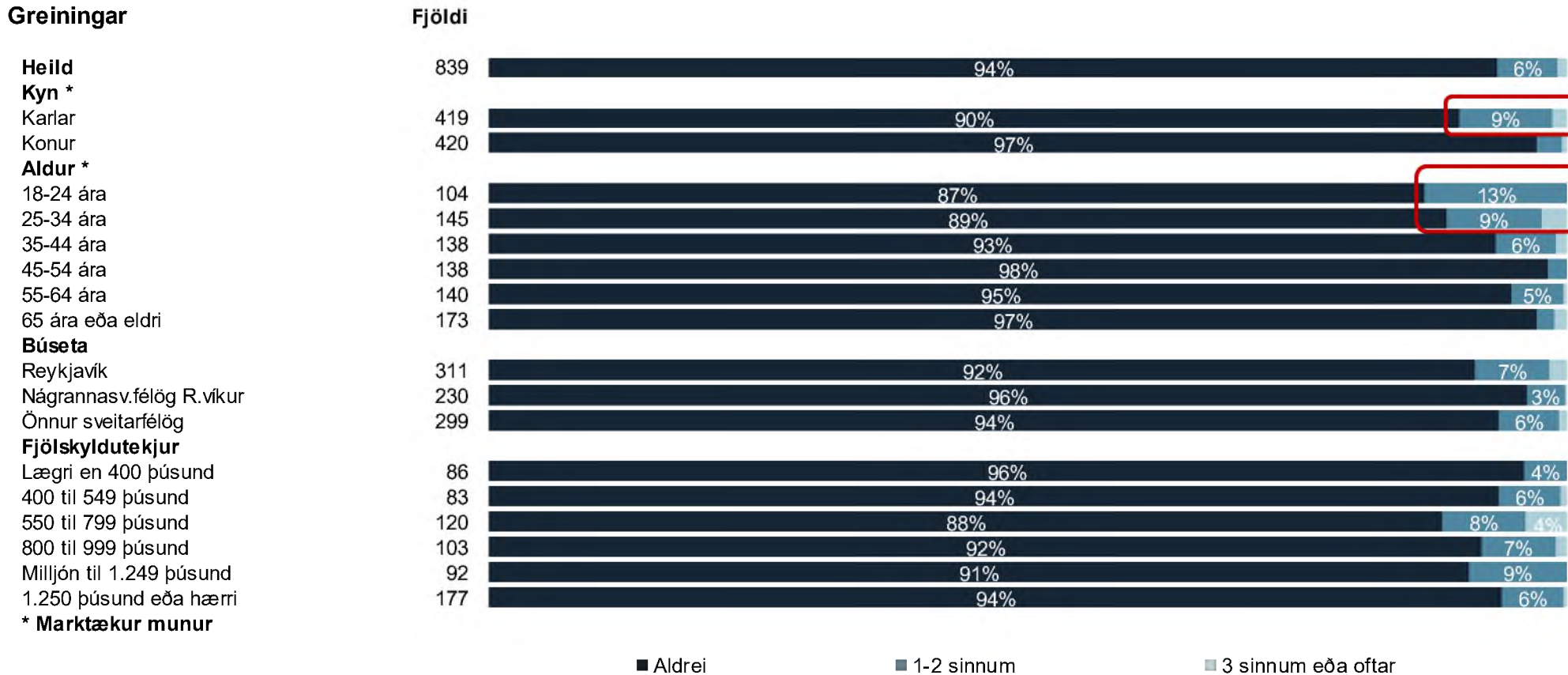
Höfuðborgarsvæðið	64,3%
Landsbyggðin	35,7%

Sp. 1. Hversu oft hefur þú spilað í spilakössum á Íslandi á síðastliðnum 12 mánuðum?

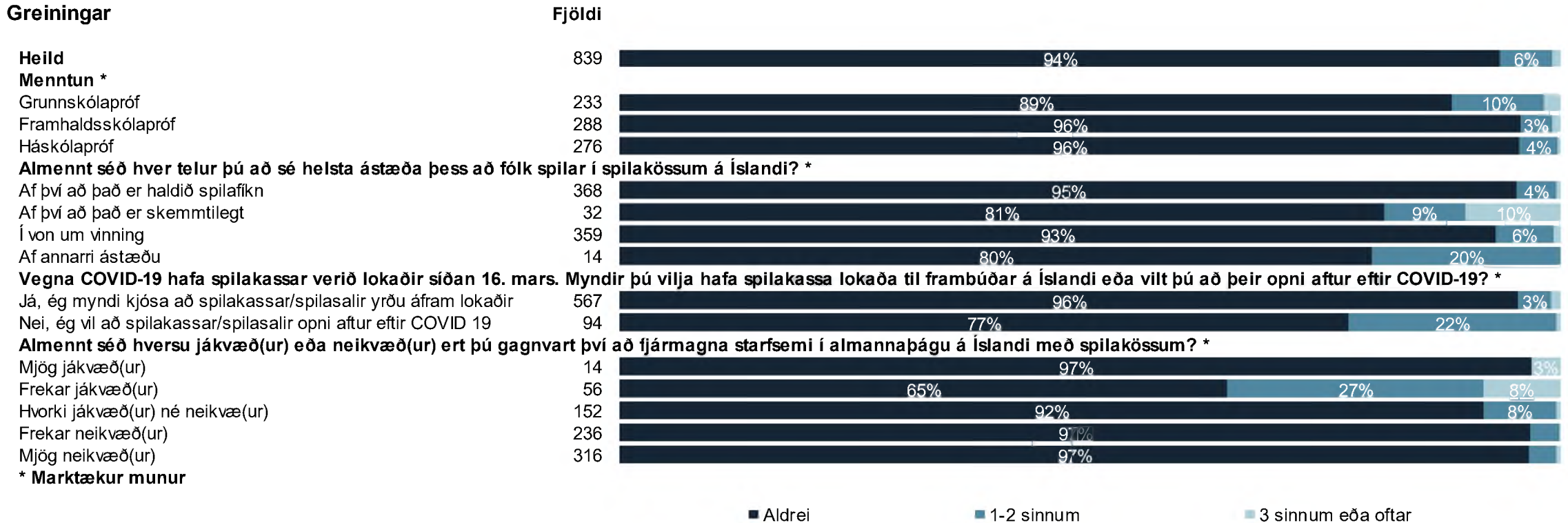
	Fjöldi	%	+/-
Aldrei	786	93,6	1,7
1-2 sinnum	46	5,5	1,5
3-10 sinnum	4	0,5	0,5
11-50 sinnum	3	0,3	0,4
51 sinnum eða oftar	0	0,0	0,0
Fjöldi svara	839	100,0	
Tóku afstöðu	839	99,9	
Tók ekki afstöðu	1	0,1	
Fjöldi svarenda	840	100,0	



Sp. 1. Næst er spurt um spilakassa og spilasali á Íslandi. Hversu oft hefur þú spilað í spilakössum á Íslandi á síðastliðnum 12 mánuðum?



Sp. 1. Hversu oft hefur þú spilað í spilakössum á Íslandi á síðastliðnum 12 mánuðum?



Sp. 2. Almennt séð hver telur þú að sé helsta ástæða þess að fólk spilar í spilakössum á Íslandi?

	Fjöldi	%	+/-
Af því að það er haldið spilafíkn	368	47,6	3,5
Í von um vinning	359	46,4	3,5
Af því að það er skemmtilegt	32	4,2	1,4
Til að styrkja gott málefni	9	1,2	0,8
Af annarri ástæðu	5	0,6	0,6
Fjöldi svara	773	100,0	
Tóku afstöðu	773	92,1	
Tóku ekki afstöðu	67	7,9	
Fjöldi svarenda	840	100,0	



- Af því að það er haldið spilafíkn
- Í von um vinning
- Af því að það er skemmtilegt
- Til að styrkja gott málefni
- Af annarri ástæðu

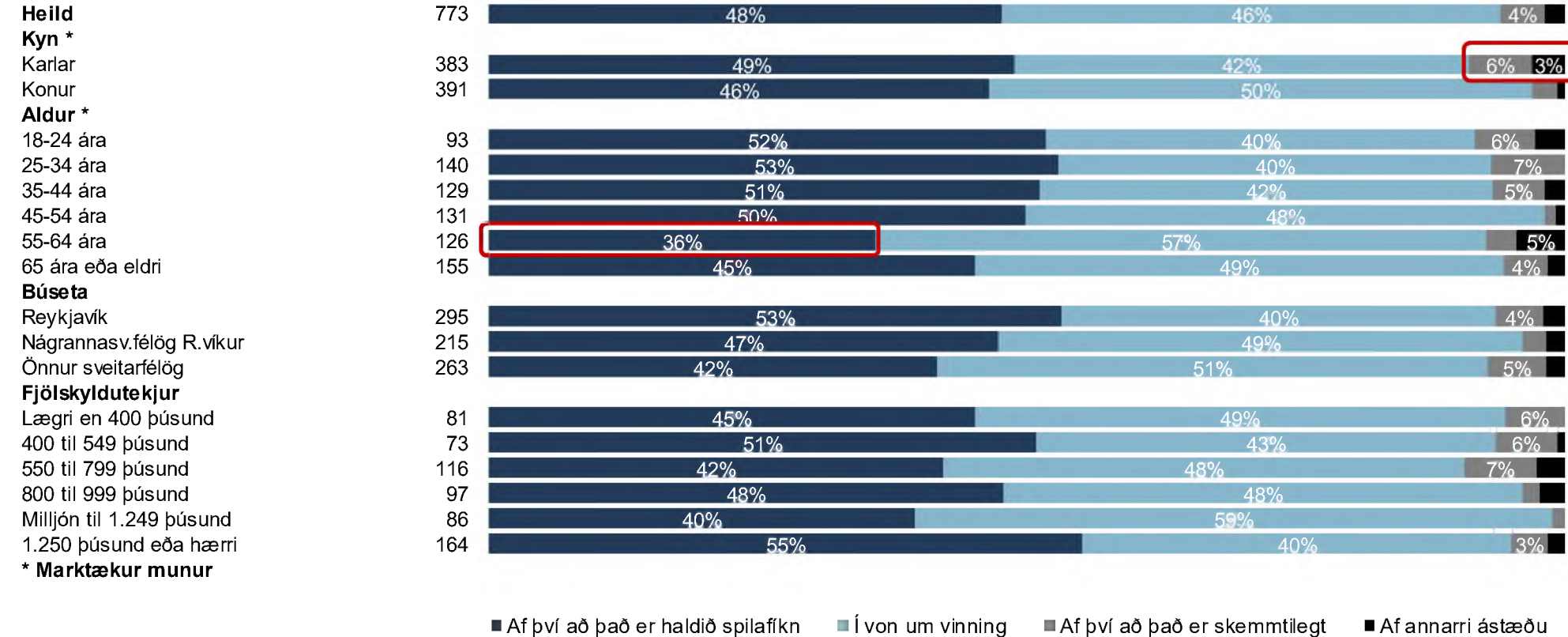


Spurningin var hálfopin þar sem svarmöguleikarnir „Af því að það er haldið spilafíkn“, „Í von um vinning“, „Af því að það er skemmtilegt“ og „Til að styrkja gott málefni“ voru sýndir í tilviljunarkenndri röð auk opna svarmöguleikans „Af annarri ástæðu“. Það sem nefnt var í „Af annarri ástæðu“: Einmana, Hefaldrei spilað, Spenna, Það hefur ekkert annað að vera og Útrás fyrir spennu.

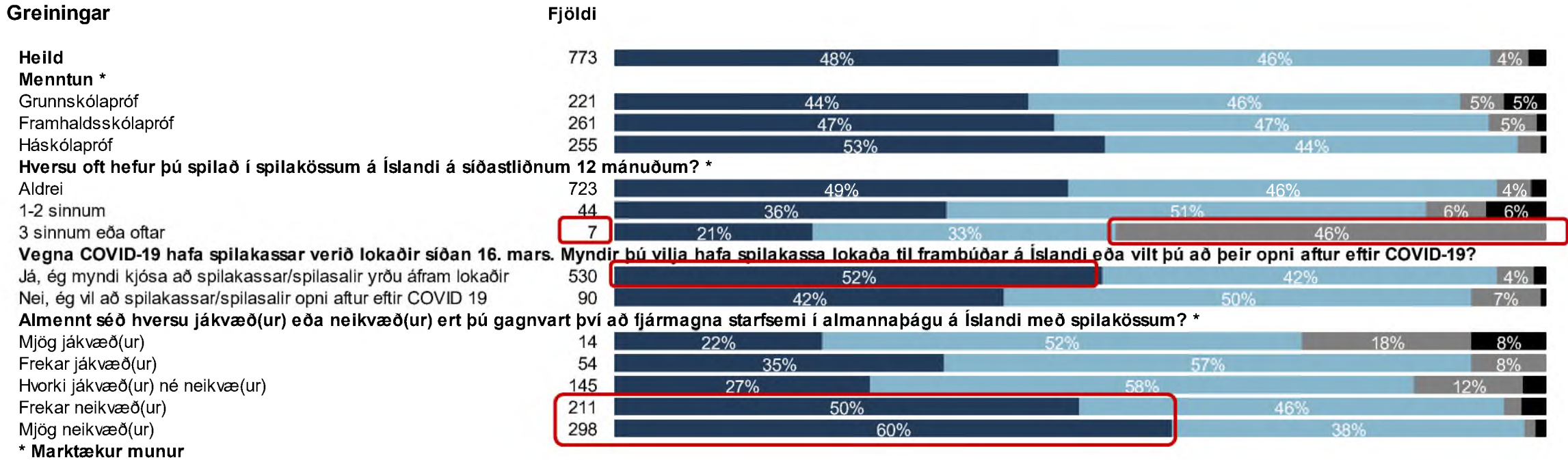
Sp. 2. Almennt séð hver telur þú að sé helsta ástæða þess að fólk spilar í spilakössum á Íslandi?

Greiningar

Fjöldi



Sp. 2. Almennt séð hver telur þú að sé helsta ástæða þess að fólk spilar í spilakössum á Íslandi?



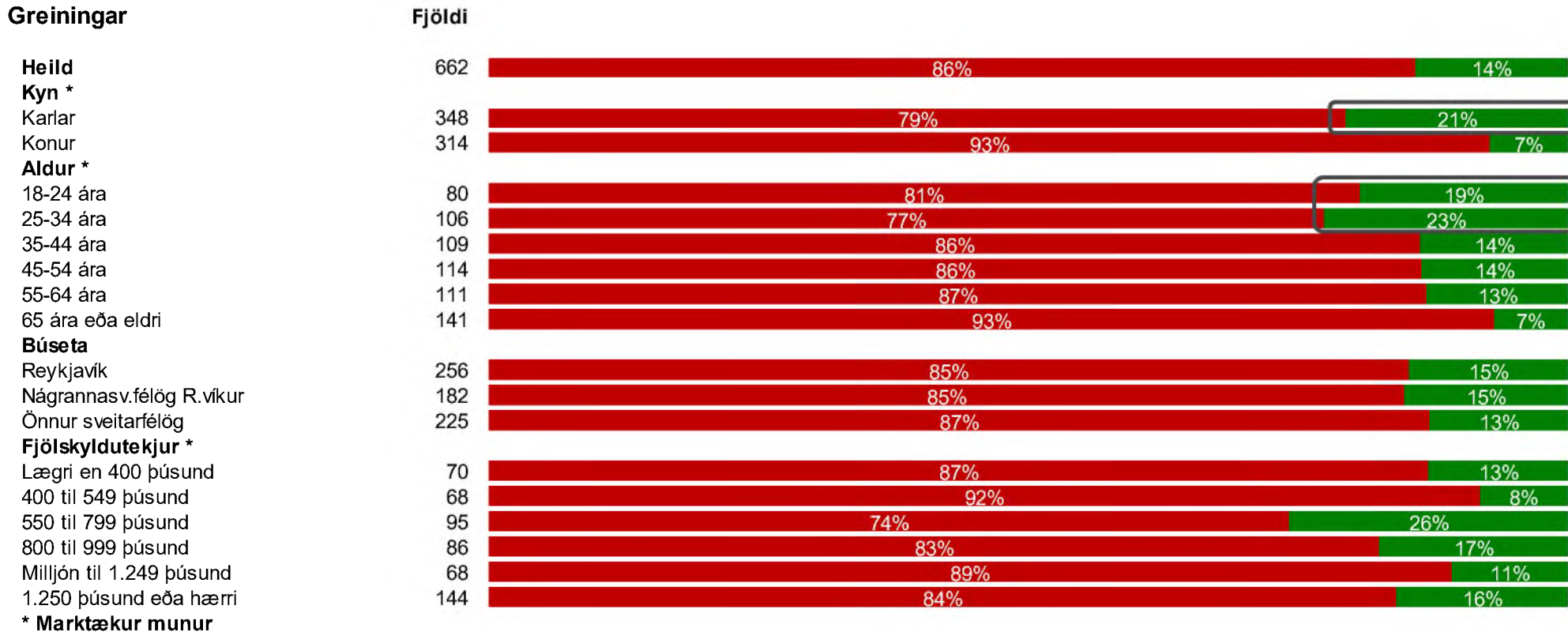
■ Af því að það er haldið spilafíkn ■ Í von um vinning ■ Af því að það er skemmtilegt ■ Af annarri ástæðu

Sp. 3. Vegna COVID-19 hafa spílakassar verið lokaðir síðan 16. mars. Myndir þú vilja hafa spílakassa lokaða til frambúðar á Íslandi eða vilt þú að þeir opni aftur eftir COVID-19?

	Fjöldi	%	+/-
Já, ég myndi kjósa að spílakassar og spílasalir yrðu áfram lokaðir	568	85,8	2,7
Nei, ég vil að spílakassar og spílasalir verði opnaðir aftur eftir COVID 19	94	14,2	2,7
Fjöldi svara	662	100,0	
Tóku afstöðu	662	78,8	
Tóku ekki afstöðu	178	21,2	
Fjöldi svarenda	840	100,0	

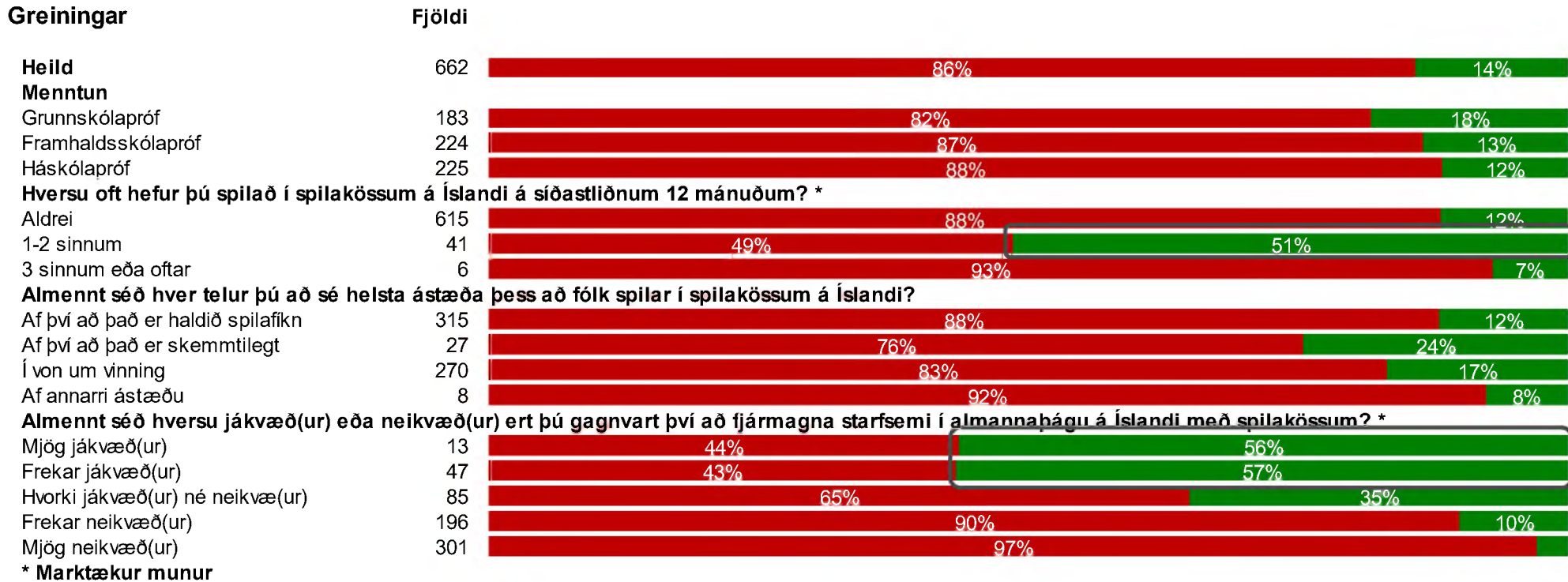


Sp. 3. Vegna COVID-19 hafa spilakassar verið lokaðir síðan 16. mars. Myndir þú vilja hafa spilakassa lokaða til frambúðar á Íslandi eða vilt þú að þeir opni aftur eftir COVID-19?



- Já, ég myndi kjósa að spilakassar og spilasalir yrðu áfram lokaðir
- Nei, ég vil að spilakassar og spilasalir verði opnaðir aftur eftir COVID 19

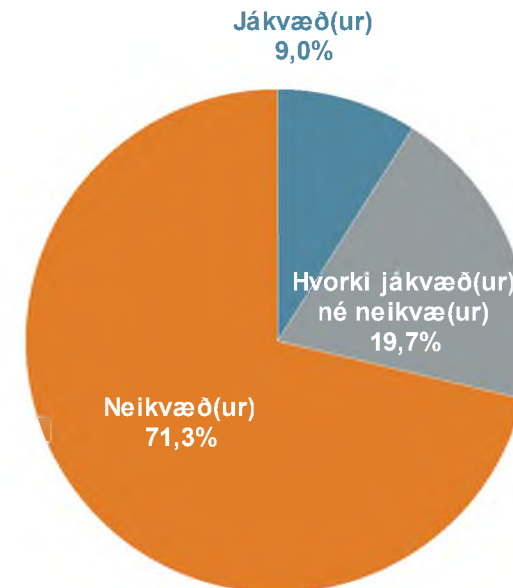
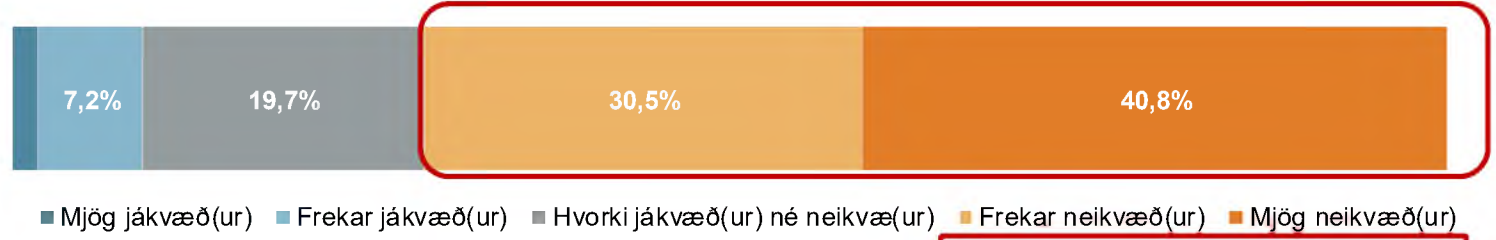
Sp. 3. Vegna COVID-19 hafa spilakassar verið lokaðir síðan 16. mars. Myndir þú vilja hafa spilakassa lokaða til frambúðar á Íslandi eða vilt þú að þeir opni aftur eftir COVID-19?



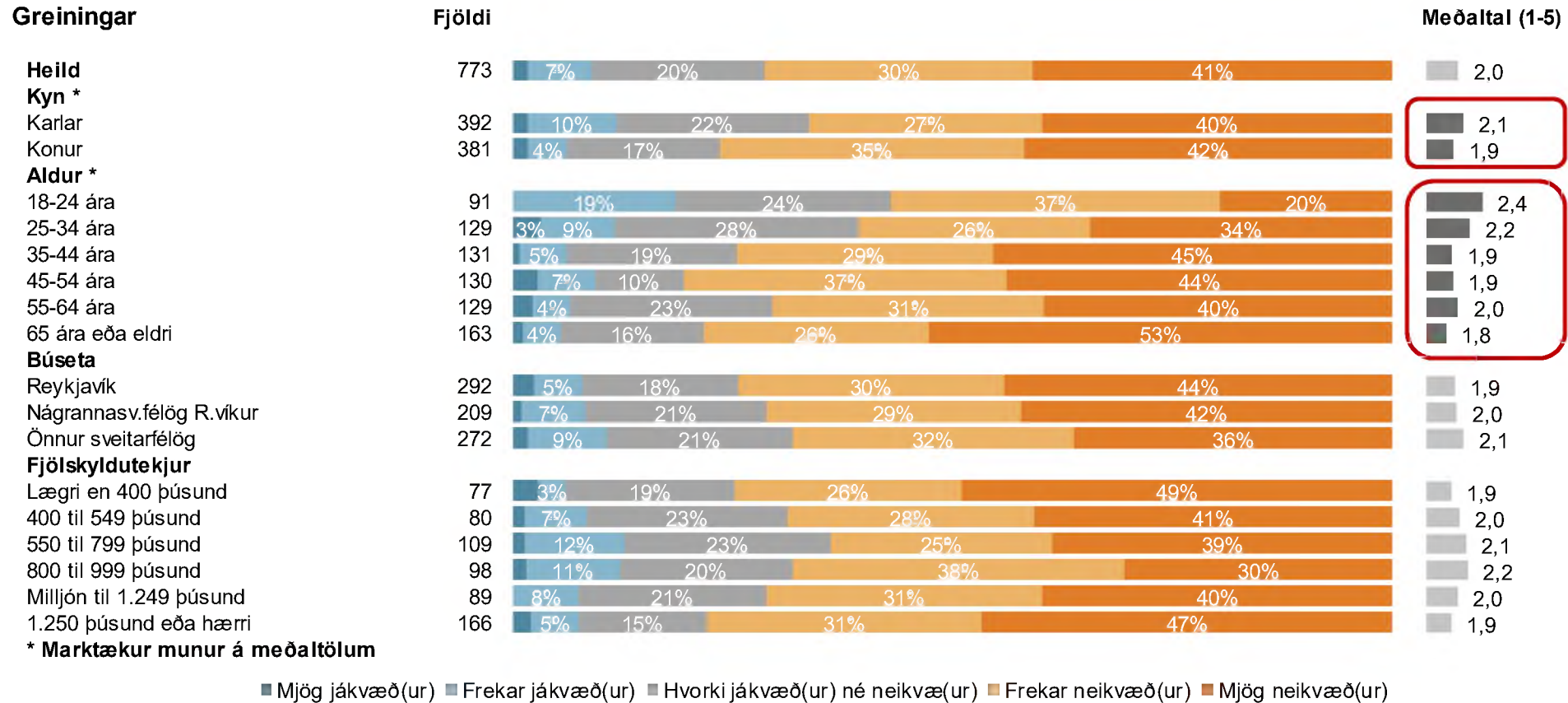
- Já, ég myndi kjósa að spilakassar og spilasalir yrðu áfram lokaðir
- Nei, ég vil að spilakassar og spilasalir verði opnaðir aftur eftir COVID 19

Sp. 4. Almennt séð hversu jákvæð(ur) eða neikvæð(ur) ert þú gagnvart því að fjármagna starfsemi í almannapágu á Íslandi með spilakössum?

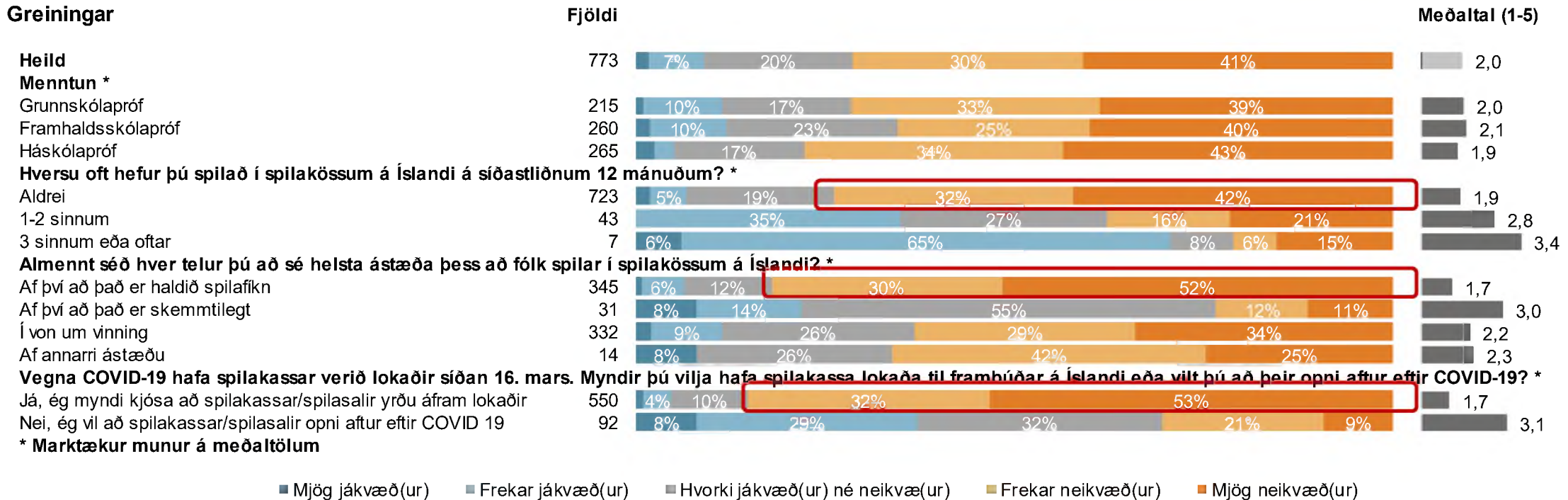
	Fjöldi	%	+/-
Mjög jákvæð(ur) (5)	14	1,8	0,9
Frekar jákvæð(ur) (4)	56	7,2	1,8
Hvorki jákvæð(ur) né neikvæ(ur) (3)	152	19,7	2,8
Frekar neikvæð(ur) (2)	236	30,5	3,2
Mjög neikvæð(ur) (1)	316	40,8	3,5
Jákvæð(ur)	70	9,0	2,0
Hvorki jákvæð(ur) né neikvæ(ur)	152	19,7	2,8
Neikvæð(ur)	551	71,3	3,2
Fjöldi svara	773	100,0	
Tóku afstöðu	773	92,0	
Tóku ekki afstöðu	67	8,0	
Fjöldi svarenda	840	100,0	
Meðaltal (1-5)	2,0		
Víkmörk ±	0,1		



Sp. 4. Almennt séð hversu jákvæð(ur) eða neikvæð(ur) ert þú gagnvart því að fjármagna starfsemi í almannapágu á Íslandi með spilakössum?

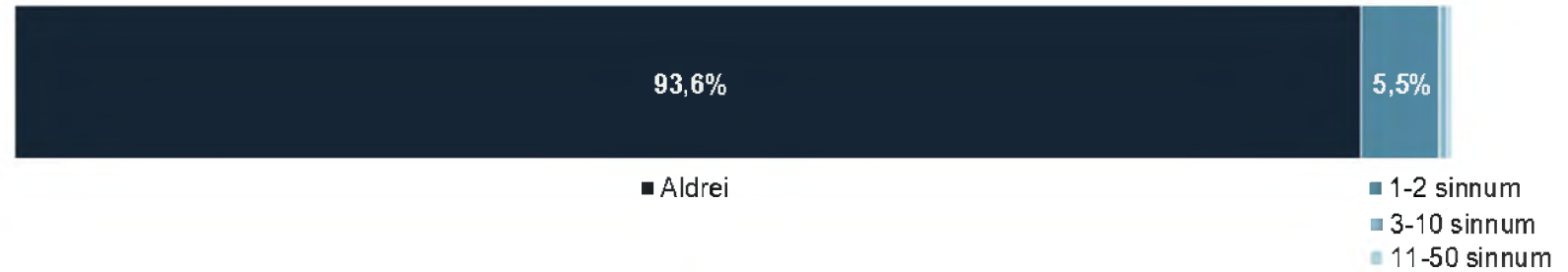


Sp. 4. Almennt séð hversu jákvæð(ur) eða neikvæð(ur) ert þú gagnvart því að fjármagna starfsemi í almannapágu á Íslandi með spilakössum?

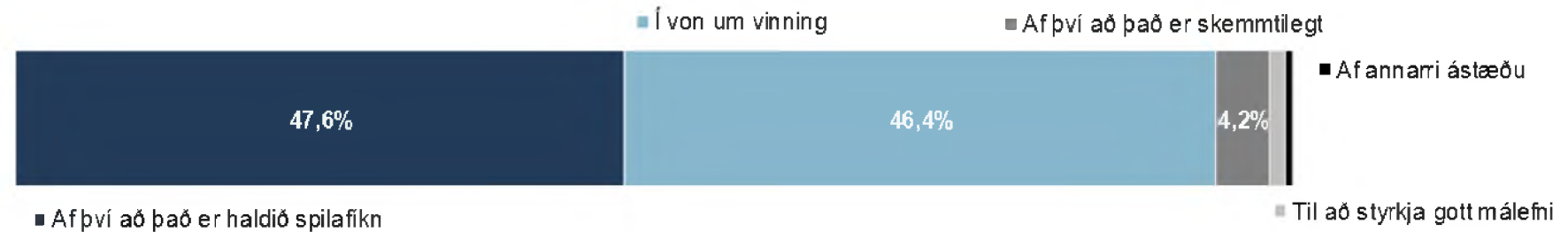


Samantekt

Spila á ári



Telur vera helstu ástæðu þess að fólk spilar



Hafa spilakassa lokaða áfram eftir COVID 19



Viðhorf til fjármögnunar starfsemi í almannapágu með spilakössum



Leiðbeiningar um túlkun niðurstaðna

Ertu hlynnt(ur) eða andvíg(ur) ...?

	Fjöldi	%	+/-
Mjög hlynnt(ur) (5)	217	27,6	3,1
Frekar hlynnt(ur) (4)	356	45,3	3,5
Hvorki né (3)	133	16,9	2,6
Frekar andvíg(ur) (2)	61	7,8	1,9
Mjög andvíg(ur) (1)	19	2,4	1,1
Hlynnt(ur)		72,9	3,1
Hvorki né		16,9	2,6
Andvíg(ur)		10,2	2,1
Fjöldi svara	786	100,0	
Tóku afstöðu	786	69,2	
Tóku ekki afstöðu	350	30,8	
Fjöldi aðspurðra	1.136	100,0	
Spurðir	1.136	95,8	
Ekki spurðir	50	4,2	
Fjöldi svarenda	1.186	100,0	
Meðaltal (1-5)		3,9	
Víkmörk ±		0,1	

Í **tíðnitöflu** má sjá hvernig svör þátttakenda dreifast á ólíka svarkosti. Þar má einnig sjá hversu margir tóku afstöðu til spurningarinnar og hversu margir voru spurðir. Í töflunni hér fyrir ofan má sjá að tæplega 28% þátttakenda eru mjög hlynnt því sem spurt var um og ríflega 45% frekar hlynnt. Ef teknir eru saman þeir sem segjast frekar og mjög hlynntir má sjá að í heildina eru tæplega 73% hlynnt málefnum. Vekja ber athygli á að hátt hlutfall aðspurðra, eða 30,8%, tók ekki afstöðu til spurningarinnar og er talan því rauðlituð því til áherslu.

Meðaltal er reiknað með því að leggja saman margfeldi af vægi svars og fjölda sem velja það svar og deila upp í summuna með heildarfjölda svara. Í töflunni hér fyrir ofan reiknast meðaltal skv. eftirfarandi formúlu: [Mjög hlynnt(ur) (fj. x 5) + frekar hlynnt(ur) (fj. x 4) + hvorki né (fj. x 3) + frekar andvíg(ur) (fj. x 2) + mjög andvíg(ur) (fj. x 1)] / Heildarfjöldi svara. Í þessu dæmi tekur meðaltalið gildi á kvarðanum 1 til 5 en meðaltalið tekur gildi á því bili sem kvarðinn er hverju sinni.

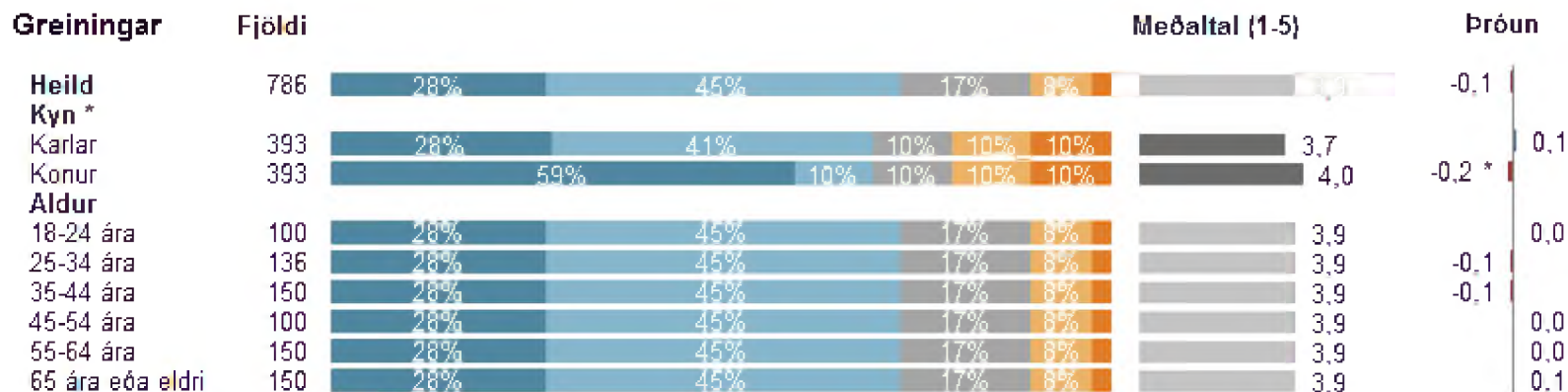
Víkmörk (sjá +/- dálk í tíðnitöflu)

Til að geta áttað sig betur á niðurstöðum rannsókna er nauðsynlegt að skilja hvað víkmörk eru. Víkmörk eru reiknuð fyrir hverja hlutfalls tölu og meðaltöl og ná jafn langt upp fyrir og niður fyrir töluna nema ef víkmörkin fara niður að 0% eða upp að 100%. Oftast er miðað við 95% vissu. Segja má með 95% vissu að niðurstaða sem fengin er úr rannsókn liggja innan þessara víkmarka efallir í þýðinu eru spurðir. Í dæminu hér til hliðar má segja með 95% vissu að hefðu allir í þýði verið spurðir, hefðu á bilinu 24,5% til 30,7% (27,6% +/- 3,1%) verið mjög hlynnt málefnum. Einnig má nota víkmörk til að skoða hvort marktækur munur sé á fjölda þeirra sem velja ólíka svarkosti. Ef víkmörkin skarast ekki er marktækur munur á fjöldanum. T.d. væri hægt að segja með 95% vissu að marktækt fleiri einstaklingar séu frekar hlynntir málefnum en mjög hlynntir því.

Greiningar og marktækt

Oft er gerð greining á hverri spurningu eftir lýðfræðibreytum, s.s. kyni, aldri og búsetu, sem og eftir öðrum spurningum í sömu könnun. Hér fyrir neðan má sjá greiningu eftir kyni og aldri þátttakenda. Þar sést t.d. að 28% karla eru mjög hlynntir málefnum á móti 59% kvenna. Í greiningum er jafnframt sýnt meðaltal mismunandi hópa og tekið fram hvort sá munur á meðaltölum sem kom fram á hópum í könnuninni er tölfræðilega marktækur. Þegar munurinn er marktækur er titillinn stjórnumerktur, eins og í tilfelli kynja spurningarinnar í greiningunni hér fyrir neðan. Að auki eru súlur sem sýna meðaltöl lítaðar dökkgráar til áherslu.

Algengur misskilningur er að ef tölfræðiprófið er ekki marktækt þá sé ekkert að marka þá niðurstöðu. Það er hins vegar rangt, því merking tölfræðilegrar marktæktar felst í því hvort hægt sé að alhæfa mun sem kemur fram í könnun yfir á þýði. Í dæminu hér fyrir neðan má sjá að konur eru hlynntari málefnum en karlar og staðhæfa má með 95% vissu að þessi munur eftir kyni eigi sér einnig stað í þýðinu (t.d. meðal þjóðarinnar). Lengst til hægri á myndinni hér fyrir neðan er sýndar breytingar á meðaltölum frá síðustu mælingu. Í þessu dæmi má sjá að meðaltal kvenna hefur lækkað um 0,2 stig frá síðustu mælingu (er nú 4,0 og var síðast 4,2). Stjórnumerkingin við súluna vísar til þess að munur milli mælinga er tölfræðilega marktækur. Því má segja að konur séu nú að jafnaði síður hlynntar málefnum en þær voru í síðustu mælingu.



* Marktækur munur á meðaltölum

■ Mjög hlynnt(ur) ■ Frekar hlynnt(ur) ■ Hvorki né ■ Frekar andvíg(ur) ■ Mjög andvíg(ur)

Starfshópur um álitaefti tengd tekjuöflun Happraættis HÍ

Mikil umræða hefur skapast í samfélaginu undanfarin misseri um spilakassa og skaðsemi þeirra. Hefur það einkum sætt gagnrýni að rekstur slíkra kassa er snar þáttur í tekjuöflun ýmissa stofnana og félagasamtaka sem þjóna samfélagslega mikilvægu hlutverki. Í umræðunni koma oft fram átakanlegar frásagnir af vanda spilafíkla og hafa samtök áhugafólks um spilafíkn krafist þess að rekstri spilakassa verði hætt umsvifalaust. Því er gjarnan haldið fram að starfsemi sem þessi sé siðferðilega ámalisverð og óvetjandi að lykilstofnanir standi í slíkum rekstri. Í ljósi þessarar umræðu og áleitnu spurninga sendi stjórn Siðfræðistofnunar Háskóla Íslands bréf til rektors 26. febrúar síðastliðinn þar sem velt var upp ólíkum sjónarhornum á þessu máli, eins og það snýr að skólanum. Í bréfinu var meðal annars bent á að Háskóli Íslands væri í kjörstöðu til að leiða þá mikilvægu umræðu sem nú fer fram. Riðjað var upp að þegar Happraætti Háskóla Íslands (HHÍ) ákvað að hefja rekstur happraættisvéla árið 1993, fór þáverandi rektor Háskólans þess á leit við stjórn Siðfræðistofnunar að hún léti kanna hvort siðferðileg álitamál tengdust rekstri happraættis og happraættisvéla og þá hvers eðlis þau væru. Stjórnin fékk dr. Kristján Kristjánsson, þá lektor við HA, til að taka saman álitgerð um slík hugsanleg siðferðileg álitamál.

Á fundi stjórnar Siðfræðistofnunar með rektor 17. mars síðastliðinn ákvað rektor að setja á laggirnar starfshóp innan Háskóla Íslands til að greina viðfangsefnið. Eðli málsins samkvæmt var talið æskilegt að í starfshópnum endurspeglis fjölbreytt fræðileg sjónarmið sem varða rekstur spilakassa, mögulegar félagslegar afleiðingar og þýðingu fyrir tekjuöflun Háskólans. **Verkefni starfshópsins var að vinna út frá fyrirbyggjandi gögnum um þessi málefni, rannsóknnum sem gerðar hafa verið frá 1993, bæði um viðhorf í samfélaginu og eins um spilafíkn, ásamt staðreyndum sem tengjast húsbýggingum og lagaramma. Greint skyldi hvort rannsóknir sl. 18 ára gefi tilefni til annarrar niðurstöðu en fékkst í álitgerð Kristjáns Kristjánssonar og lúta nánar að siðferðilegum álitamálum, velsæmi, spilafíkn og aðstoð við spilafíkla, ábyrgri spilun, rekstri HHÍ í þágu fjáröflunar Háskólans, lagaumhverfi netspila o.s.frv.** Starfshópurinn skyldi fara yfir þessi efni og greina stöðu málsins í íslensku samfélagi.

Starfshópurinn var þannig skipaður:

Ingibjörg Gunnarsdóttir, prófessor og varaforseti háskólaráðs, formaður

Daniel Þór Ólason, prófessor í sálfræði

Eyvindur G. Gunnarsson, prófessor í lögfræði og formaður stjórnar HHÍ

Henry A. Henrysson, doktor í heimspeki og stjórnarmaður hjá Siðfræðistofnun HÍ

Isabel Alejandra Díaz, stjórnsmálafræðingur og fulltrúi stúdenta í háskólaráði

Steinunn Hrafnisdóttir, prófessor í félagsráðgjöf

Páll Rafnar Þorsteinsson, verkefnastjóri á Siðfræðistofnun, var fundarritari og hann ásamt Þórði Kristinssyni, ráðgjafa rektors, var starfshópnum til aðstoðar.

Fyrsti fundur starfshópsins var haldinn fimmtudaginn 15. apríl (tjarsfundur), þar sem farið var yfir verkefni hópsins og kallað eftir gögnum. Hópurinn hittist aftur á tjarsfundi 29. apríl þar sem málin voru rædd út frá fyrirbyggjandi gögnum sem voru gerð aðgengileg á lokuðu svæði starfshópsins á Teams. Lokafundur starfshópsins var haldinn föstudaginn 4. júní, einnig í tjarsfundi.

Umsögn starfshóps um álitafni tengd tekjuöflun Happraættis Háskóla Íslands

Rekstur HHÍ í þágu járaflunar háskólans

Samfélagslegt hlutverk og framlag Happraættis Háskóla Íslands (HHÍ) er ótvíraett, þar sem HHÍ hefur frá stofnun fjármagnað nær allar byggingar skólans. Fyrir um níutíu árum samþykkti Alþingi frumvarp um nýja háskólabyggingu til að bæta úr brýnni húsnæðisþörf skólans en ekkert fjármagn fylgdi. Þetta var í miðri heimskreppu og lítil von um að sækja mætti fé úr ríkissjóði. Það var því mikið gæfuspor hjá Alþingi að heimila íslenskt happraætti til að fjármagna háskólabygginguna. Allar götur síðan hefur happraættisfé verið sjálfstæð járaöflunarleið og óháð framlögum af fjárlögum til Háskólans.

Rannsóknir á spilafíkn

Hugtakinu spilafíkn (e. pathological gambling) má lýsa sem spilahegðun sem hefur í för með sér óæskilegar afleiðingar fyrir þann sem spilar, aðra í nánasta umhverfi viðkomandi og fyrir samfélagið. Samkvæmt nýjustu útgáfu DSM V greiningarkerfisins frá árinu 2013 er spilafíkn flokkuð með vímuefna- og áfengisfíkn á grundvelli þess að svipaðar breytingar má sjá í verðlaunakerfi heilans (e. reward system) hjá spilafíklum og vímuefna- og áfengissjúklingum (American Psychiatric Association, 2013). Rannsóknir á algengi og alvarleika spilafíknar á Íslandi hófust haustið 2002 og frá upphafi hefur verkefnið verið unnið innan Sálfræðideildar Háskóla Íslands. Á þessum árum hefur margt áunnist með aukinni þekkingu á útbreiðslu spilafíknar og hugsanlegum áhættuþáttum hennar. Til dæmis hafa niðurstöður rannsókna á 13-18 ára unglingum sýnt að flestir unglingar spiluðu peningaspil að einhverju marki og var algengi spilafíknar á bilinu 2%-3%. Niðurstöður þessara rannsókna sýndu jafnframt að drengir voru margfalt líklegri en stúlkur til að skimast með spilafíkn. Árin 2005, 2007 og 2011 voru gerðar faraldsfræðilegar rannsóknir á þátttöku fullorðinna Íslendinga í peningaspilum og lagt var mat á algengi spilafíknar (sjá frekar í Daníel Þór Ólason 2008; 2012). Nýjasta rannsóknin er frá árinu 2017 en hún var gerð í síma og byggðist á tilviljunarúrtaði 5.000 einstaklinga úr þjóðskrá, á aldrinum 18-70 ára (Daníel Þór Ólason, 2018). Algengi hugsanlegrar spilafíknar reyndist 0,3% og algengi verulegs vanda vegna þátttöku í peningaspilum 2,1%. Um 2,3% þjóðarinnar töldust því eiga við spilavanda að stríða árið 2017 og var hann algengari meðal karla (3,5%) en kvenna (1,1%). Samanburður á niðurstöðum rannsókna frá árinu 2011 og 2017 sýnir jafnframt að engar breytingar hafa orðið á fjölda þeirra sem áttu við spilavanda að stríða á þessu árabili.

Rannsóknir á mögulegum áhættuþáttum spilavanda benda til að persónulegir eiginleikar spilara virðast skipta máli í tengslum við ánetjun peningaspila. Þannig hafa rannsóknir sýnt töluverð tengsl á milli sálrænnar líðanar eins og depurðar, kvíða og streitu við spilavanda og niðurstöður rannsókna benda einnig til mjög sterkra tengsla spilavanda við hvatvísi, athyglisbrest með ofvirkni og áfengisvanda, hjá bæði unglingum og fullorðnum (Daníel Þór Ólason, 2018; Hardoon, Derevensky og Gupta, 2002; Kolbrún Baldursdóttir, Daníel Þór Ólason o.fl., 2008; Ólason og Gretarsson, 2009; Vitaro, Arsenault og Tremblay, 1999). Engar íslenskar rannsóknir eru til um áhrif spilafíknar/spilavanda á fjölskyldur. En í erlendum rannsóknum kemur fram að spilavandi hefur ekki eingöngu neikvæð áhrif á einstaklinginn sjálfan heldur á alla fjölskylduna og birtist gjarnan í erfiðum samskiptum innan fjölskyldna, andlegum og líkamlegum heilsufarsvanda sem og fjárhagserfiðleikum. Auk þess kemur fram að börn foreldra sem eiga við spilavanda að glíma eru í aukinni áhættu á að þróa með sér spilavanda í samanburði við börn sem eiga ekki foreldra með slíkan vanda (Kourgiantakis, Saint-Jacques og Tremblay, 2013; Dowling, 2014).

Ljóst er að þótt persónulegir eiginleikar spilara skipti máli í tengslum við ánetjun peningaspila, þá sýna niðurstöður rannsókna enn sterkari tengsl ákveðinna tegunda peningaspila og spilafíknar. Almennt má segja að niðurstöður flestra rannsókna hér á landi sýni að spilakassar, póker og þátttaka í peningaspilum á erlendum vefsíðum hafi sterkari tengsl við spilavanda en aðrar gerðir peningaspila, bæði meðal unglinga og fullorðinna. Þetta kemur ekki á óvart þar sem niðurstöður erlendra rannsókna benda til þess að peningaspil sem byggjast á samfelldri spilamennsku með tiltölulega miklum spilahráða og tíðri endurgjöf vinninga (t.d. spilakassar, póker, veðmál á atburði í íþróttaleikjum) séu frekar ánetjandi en önnur peningaspil (Binde, Romild og Volberg, 2017; Dowling, Smith og Thomas, 2005). Þessir

eiginleikar spila eru mest áberandi í spilakössum og sýna niðurstöður flestallra rannsókna á bæði fullorðnum og unglingum að spilakassar eru vinsælasta peningaspilið meðal þeirra sem eiga við spilafíkn/spilavanda að stríða hér á landi (Daníel Þór Ólason 2008; 2012; 2018; Ólason og Gretarsson, 2009; Volberg, Gupta, Griffiths, Ólason og Delfabbro, 2010). Innlendir og erlendir rannsóknir sýna einnig skýr tengsl á milli spilafíknar/spilavanda og eyðslu í peningaspil, þar sem þeir sem eiga við vanda að stríða eyða margfalt meira fé í peningaspil en þeir sem spila vandkvæðalaust. Tengslin eru einna sterkust í tilfalli spilakassa og benda niðurstöður erlendra rannsókna til þess að sá hópur, sem á við spilavanda að etja, standi undir allt að 60% af tekjum spilakassa (Productivity Commission, 2001; Williams og Woods, 2007; 2017). Sambærilegar tölur liggja ekki fyrir hér á landi en í ljósi þeirra niðurstaðna sem reifaðar hafa verið hér að ofan, sem og reynslu annarra þjóða, má fastlega gera ráð fyrir að þeir sem eiga við spilavanda að etja, standi undir verulegum hluta af heildartekjum íslenskra spilakassa.

Ábyrg spilun

Með ábyrgri spilun er bæði átt við hegðun/viðhorf þátttakenda og einnig umgjörð og hönnun leikja. Mikilvægt er að viðskiptavinir þekki áhættuþætti peningaspila og algengar hugsanavillur þeim tengdum. Sá sem spilar af ábyrgð þekkir vinningslíkur leikja og veit að hann er líklegri til að tapa peningum með þátttöku sinni en að hagnast á henni. Með þessu má lágmarka mögulegt tjón.

HHÍ hefur verið leiðandi í þessu efni og að eigin frumkvæði mótað sér stefnu um ábyrga spilun, án allrar aðkomu stjórnvalda. Þannig fylgir HHÍ staðli samtaka evrópskra happdrættisfyrirtækja, *European Lotteries*, um ábyrga spilun. HHÍ auglýsir ekki happdrættisvélur eða spilastaði. Í þessu sambandi má einnig nefna að leitast er við að tryggja að á spilastöðum spili þátttakendur á ábyrgan hátt. Á mörgum spilastöðum er 20 ára aldurstakmark þrátt fyrir að lögbundinn lágmarksaldur sé 18 ár. Reglulega eru gerðar kannanir á því hvernig reglum er framfylgt á rekstrarstöðum spilavéla. Upplýsingaskjár um spilavanda er á vélunum sem og upplýsingar um hvernig megi leita aðstoðar vegna spilavanda. Eins er boðið upp á sjálfspöf um spilafíkn, bæði í vélunum sjálfum og á vefsíðunni abyrgspilun.is, sem er samstarfsverkefni HHÍ og Íslandsspila. Í spilavélum HHÍ er ekki unnt að leggja meira undir en 300 kr. í hverjum leik, sú upphæð hefur verið óbreytt frá árinu 2004. Einnig eru mörk í spilavélunum sem virkjust þegar vinningsupphæð nær 50.000 kr. eða inneign nær 100.000 kr. og þarf þá að gera hlé á spilun.

Hluti af stefnu HHÍ um ábyrga spilun felst í því að styðja aðra aðila sem sinna forvörnum og meðferðarstarfi. Þannig veitir HHÍ, ásamt með Íslandsspilum, meðferðarstarfi SÁÁ á sviði spilafíknar fjárhagslegan stuðning. Einnig leggja HHÍ og Íslandsspil neyðarsíma Rauða Krossins til fé svo halda megi honum opnum allan sólarhringinn alla daga ársins. Loks ber að nefna að HHÍ hefur um langt árabíl stutt við rannsóknir innan Sálfræðideildar Háskóla Íslands á spilafíkn og átti frumkvæði að því að gera þær mögulegar. Reglulegar rannsóknir hafa lagt grunninn að þeirri þekkingu sem til staðar er, á eðli og umfangi spilavanda hér á landi.

HHÍ hefur metnað og vilja til þess að innleiða enn öruggara spilaumhverfi sem minnkar líkurnar á óæskilegri spilahegðun, svo sem með því að nýta nýjustu tækni og innleiða rafræn spilakort sem m.a. bjóða upp á fjárhæðarmörk við spilamennsku og útilokun, kjósi spilarar það. Þessi tækni hefur verið í smíðum í samstarfi innlendra og erlendra sérfræðinga undanfarin ár og ætti að ekkert að vera því til fyrirstöðu að innleiða hana í spilavélum hér á landi. Þannig má stuðla að æskilegum breytingum á happdrættismarkaði.

Viðhorf í samfélaginu og siðferðileg álitamál

Skoðanakönnun sem Samtök áhugafólks um spilafíkn (SÁS) lét gera í apríl-maí 2020 um viðhorf almennings til spilakassa, leiddi í ljós að um 86% Íslendinga vilji banna slíkan rekstur. Þá kemur fram að 71% aðspurðra voru ósátt við að starfsemi í almannapágu væri fjármögnuð með rekstri spilakassa.

Þegar talað er um siðferðileg álitamál stöndum við jafnan frammi fyrir málefnalegri fullyrðingu um að tiltekið ástand eða breytni sé siðferðilega ámælisverð, sem stangast á við mótstaða málefnalega afstöðu

Þess efnis að sama ástand eða breytni sé siðferðilega réttlæt看leg. Sú gagnrýni, að rekstur spilakassa sé ámælisverður, byggist einkum á þeim rökum að einstaklingar sem hafa ánetjast spilamennskunni hljóti skaða af rekstri þeirra, sem einnig hefur skaðleg áhrif á aðstandendur þeirra. Gegn þessu viðhorfi stendur annað sjónarmið þar sem lögð er áhersla á hið mikla samfélagslega uppbyggingarstarf sem rekstur spilakassa hefur komið til leiðar. Það er því vandkvæðum bundið að skera með afgerandi hætti úr um það hvort Háskóli Íslands ætti að standa að rekstri spilakassa, þar sem ólík sjónarmið takast augljóslega á. En sú staða útilokar ekki að skólinn ræði hvernig sé réttlæt看legt að standa að rekstrinum, ekki síst með hliðsjón af því hvert eðli og hlutverk skólans er. Hér vakna spurningar um það hvort unnt sé að lágmarka mögulegan skaða með einhveijum ráðum og standa að rekstrinum með þeim hætti að einstaklingar rati síður í neyð. Þótt spurningin um það hvort reka eigi spilakassa sé torleyst, er þó óhætt að segja að ámælisvert væri að beita ekki öllum tiltækum ráðum til þess að tryggja ábyrga spilun og grípa tafarlaust til slíkra aðgerða. Vandséð er að samkeppnissjónarmið og mögulegt tekjutap dugi sem rök til að slá þeim á frest.

Niðurstaða

Út frá fyrirliggjandi gögnum er ljóst að tekjur frá HHÍ eru mikilvægar fyrir uppbyggingu innviða HÍ. Hins vegar er einnig ljóst að viðhorf almennings til spilakassa er neikvætt og ætla má að gagnrýnisraddir verði sífellt háværari. Niðurstöður innlendra og erlendra rannsókna sýna einnig fram á skýr tengsl milli spilavanda og notkunar spilakassa. Háskóli Íslands ber því að leggja áherslu á skaðaminnkandi aðgerðir í tengslum við rekstur spilakassa með því að hvetja HHÍ til að taka sem fyrst nauðsynleg skref til innleiðingar spilakorta. Slíkar einhliða ákvarðanir HHÍ munu óhjákvæmilega leiða til tekjuhruns sem aftur mun koma verulega niður á innviðauppbyggingu HÍ. Með hliðsjón af framansögðu er nauðsynlegt að horfa á málið heildstætt og leita allra leiða til að bregðast við væntum tekjumissi.

Háskóli Íslands er menntastofnun sem hefur það hlutverk að þjóna íslensku samfélagi með kennslu, rannsóknum og framlagi til lausna á þeim áskorunum sem samfélag okkar stendur frammi fyrir. Hann nýtur mikils trausts meðal almennings enda hefur skólinn ávallt leitast við að standa undir samfélagslegri ábyrgð sinni. Velvilji þjóðarinnar í garð skólans hefur ekki síst komið fram í árangursríkri starfsemi HHÍ. Skýrsla á vegum Siðfræðistofnunar HÍ frá 1993 benti strax á þau siðferðilegu álitamál sem fylgja spilakössunum. Reksturinn hefur frá upphafi verið umdeildur og ljóst að stöðugt þarf að endurmeta aðkomu Háskóla Íslands að þessari starfsemi. Þótt enn séu uppi andstæð sjónarmið um hvort rekstur spilakassa falli ómögulega að hlutverki háskóla þá er það engum vafa undirorpið að þessi helsta menntastofnun þjóðarinnar getur ekki staðið að rekstrinum öðruvísi en að taka tillit til nýjustu rannsókna um áhrif spilakassa á tiltekna hópa samfélagsins og með því að taka upp allar mögulegar aðgerðir sem geta stuðlað að ábyrgri spilun og lágmarkað neikvæðar afleiðingar jafnt fyrir einstaklinga og samfélagið í heild.

Heimildaskrá

- American Psychiatric Association. (2013). *Diagnostic and statistical manual of the mental disorders 5th edition* (DSM-V). Washington: APA.
- Binde, P., Romild, U. & Volberg, R.A. (2017). Forms of gambling, gambling involvement and problem gambling: evidence from a Swedish population survey. *International Gambling Studies*, 17(3), 490-507.
- Daníel Þór Ólason (2008). *Spilahegðun og algengi spilavanda meðal fullorðinna Íslendinga árið 2007*. Reykjavík: Dóms- og kirkjumálaráðuneytið.
- Daníel Þór Ólason (2012). *Spilahegðun og algengi spilavanda meðal fullorðinna Íslendinga árið 2011*. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið.
- Daníel Þór Ólason (2018). *Spilahegðun og algengi spilavanda meðal fullorðinna Íslendinga árið 2017*. Reykjavík: Dómsmálaráðuneytið.
- Dowling, N., Smith, D. og Thomas, T. (2005). Electronic gaming machines: Are they the 'crack-cocaine' of gambling? *Addiction*, 100, 33-45.
- Dowling, N. (2014). The Impact of gambling disorders on families. Australian Gambling Research Center.
- Hardoon, K.K., Derevensky, J.L. og Gupta, R. (2002). *An examination of the influence of familial, emotional, conduct and cognitive problems and hyperactivity upon youth risk-taking and adolescent gambling problems*. Rannsóknarskýrsla. Ontario: Ontario Problem Gambling Research Centre.
- Kolbrún Baldursdóttir, Daníel Þór Ólason, Sigurður J. Grétarsson, Ágústa Rakel Davíðsdóttir og Ása Margrét Sigurjónsdóttir (2008). Peningaspil og algengi spilavanda meðal 16-18 ára framhaldsskólanemenda: Mat á áhættuþáttum. *Sáfræðiritið*, 13, 27-46.
- Kourgiantakis, T., Saint-Jaques, M.C. & Tremblay, J. (2013). Problem gambling in families: A Systematic review. *Journal of Social Work Practice in the Addictions*, 13(4), 353-372.
- Olason, D.T. & Grétarsson, S.J. (2009). Iceland. Í G. Meyer, T. Hayer, M. Griffiths, (Ritst.), *Problem Gambling in Europe: Challenges, Prevention, and Intervention*. Springer: New York, bls. 137-151
- Productivity Commission. (1999). *Australia's gambling industries* (Report Nr. 10). Canberra, Australia: AusInfo.
- Vitaro, F., Arseneault, L. og Tremblay, R.E. (1999). Impulsivity predicts problem gambling in low SES adolescents males. *Addiction*, 94, 563-575.
- Volberg, R.A., Gupta, R., Griffiths, M., Ólason, D., og Delfabbro, P. (2010). An international perspective on youth gambling prevalence studies. *International Journal of Adolescent Medicine and Health*, 22(1), 3-38.
- Williams, R.J. og Wood, R.T. (2007). The proportion of Ontario Gambling Revenue derived from problem gamblers. *Canadian Public Policy – Analyse De Politiques*, XXXIII, (3), bls. 368-387.
- Williams, R.J. og Wood, R.T. (2017). What proportion of Gambling revenue is derived from problem gamblers. Invited paper presented at the 11th Nordic Conference on problem gambling, Odense, Denmark.



2021

Áhættumat vegna peningaþvættis og
fjármögnunar hryðjuverka



Ríkislögreglustjóri
mars 2021

Efnisyfirlit

Formáli	2
1 Inngangur	4
1.1 Lagaumhverfi og eftirlit	4
1.2 Um frumbrot peningabættis	8
1.3 COVID-19	9
2 Aðferðafræði og niðurstöður	13
2.1 Aðferðafræði	13
2.2 Samandregnar niðurstöður	15
2.3 Yfirlit yfir áhættuflokkun	16
3 Peningabætti	17
3.1 Skattsvik sem frumbrot peningabættis	17
3.2 Reiðufé	20
3.3 Starfsemi félaga	25
3.4 Fjármálamarkaður	36
3.5 Sérfræðingar	47
3.6 Fjárhættuspil	55
3.7 Verslun og þjónusta	60
3.8 Annað	63
4 Fjármögnun hryðjuverka	65
4.1 Flutningur fjármuna úr landi	67
4.2 Starfsemi almannaheillafélaga yfir landamæri	68
Skrá yfir helstu skammstafanir	70
Heimildaskrá	71

Formáli

Áhættumat það sem hér er birt um peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka fyrir Ísland er hið þriðja sem lítur dagsins ljós. Fyrsta áhættumat fyrir Ísland var birt árið 2017 og hið annað árið 2019. Áhættumatið felur í sér endurskoðun og uppfærslu á áhættumatinu 2019 sem birt var í apríl það ár.

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

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

¹ *International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation*. FATF, París 2020.

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

Sitt hvað hefur gerst á vettvangi þessa málaflökks héraendis frá birtingu síðasta áhættumats. Segja má að upphafið megi rekja til þeirra alvarlegu annmarka á vörnum Íslands sem fram komu í úttektarskýrslu FATF sem birt var í apríl 2018.² Miklar úrbætur voru gerðar hér á landi frá því að drög skýrslunnar lágu fyrir í byrjun árs 2018 þar sem m.a. var byggt á náinni samvinnu fjölmargra stjórnvalda og stofnana og grettistaki lyft í þeim efnun.

Í október árið 2019 ákvað FATF aftur á móti að setja Ísland á lista samtakanna yfir þau ríki sem teljast hafa ófullnægjandi varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, svonefndan „gráa lista“. Tafarlaust var hafin vinna við að koma Íslandi af umræddum lista. Af því tilefni létu dómsmálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra m.a. vinna skýrslu um aðdraganda og ástæður þess að Íslands hafnaði á „gráa lista“ FATF.³ Í júní 2020 lýsti allsherjarfundur FATF því yfir að Ísland hefði lokið aðgerðum og úrbótum að því er snerti varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka með fullnægjandi hætti. Í framhaldi var skipulögð heimsókn FATF hingað til lands því til staðfestingar og til að tryggja að áfram væri til staðar sá pólitíski vilji sem til þurfi til að viðhalda þeim árangri til framtíðar. Um var að ræða svonefnda vettvangsathugun FATF. Heimfaraldur kórónuveirunnar setti talsvert strik í reikninginn og þurfti m.a. að fresta umræddri vettvangsathugun um sumarið 2020. Vettvangsathugunin fór fram í lok september sama ár og í október var ákveðið á aðalfundi FATF að nafn Íslands yrði fjarlæggt af hinum svokallaða „gráa lista“ FATF.

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

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

hagsmuna eiga að gæta af vörnum gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Áhættumatið er unnið eftir þeirri aðferðafræði sem byggt er á í leiðbeiningum FATF um gerð slíkra mata með þeim fyrirvara að aðferðafræðinni er ekki ætlað að gilda sem einn allsherjarstaðall við gerð áhættumats, hvorki þegar kemur að peningþvætti né fjármögnun hryðjuverka.⁴ Nánar tiltekið felur aðferðafræðin í sér sveigjanleika og hagkvæmni með hliðsjón af þeim aðstæðum sem eru í hverju landi fyrir sig. Í aðalatriðum felur aðferðafræðin það í sér að fyrst fer fram skilgreining á þeim ógnum og veikleikum sem tengjast peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, áður en fram fer greining á eðli, umfangi og líkum á peningþvætti 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 árunum 2019 og 2020.

Með áhættumatinu hafa stjórnvöld og aðrir þeir sem hafa hagsmuna að gæta fengið í hendur öflugt vopn í baráttunni gegn peningþvætti 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. Gert er enn fremur ráð fyrir að áhættumatið nýtist ekki aðeins við að gera beinar úrbætur á vörnum gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka heldur einnig við aðra þætti eins og úthlutun og forgangsröðun fjármuna, miðlun upplýsinga og almennar forvarnir.

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

1 Inngangur

1.1 Lagaumhverfi og eftirlit

FATF

Alþjóðlegi aðgerðahópurinn FATF var settur á fót á fundi leiðtoga sjö helstu iðnríkja heims í París í júlí 1989. Voru samtökin stofnuð í því skyni að vinna að aðgerðum til að koma í veg fyrir að fjármálakerfið sé misnotað í þeim tilgangi að koma illa fengnu fé í umferð. Árið 2001 bættist baráttan gegn fjármögnun hryðjuverka svo við verkefnalista samtakanna.

Hlutverk og starfssvið FATF hefur að meginsteftnu til verið greint í þrennt. Í fyrsta lagi að semja staðla fyrir aðgerðir í aðildarríkjunum gegn peningaþvætti 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 peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Á þessum grundvelli hefur FATF samið tilmæli til aðildarríkja sinna um aðgerðir gegn peningaþvætti 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 peningaþvætti.

Lagaumhverfi

Með lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 64/2006 var þriðja peningaþvættistilskipun 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/EEB um ráðstafanir gegn peningaþvætti, en þeim lögum var svo breytt í kjölfar endurskoðunar og breytinga á síðastgreindri tilskipun með tilskipun Evrópu-

sambandsins nr. 2001/97/ESB. Fjórða pening-þvættistilskipun Evrópusambandsins nr. 2015/849/EB var innleidd hér á landi með lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018 er tóku gildi 1. janúar 2019. Með lögum voru jafnframt tekin upp valin ákvæði úr fimmtu peningaþvættistilskipun Evrópusambandsins nr. 2018/843/EB. Nokkrar minni háttar breytingar hafa verið gerðar á lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka frá gildistöku þeirra.

Á Íslandi er nú að finna heildstæða og þróaða lagaumgjörð til að taka á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sem er 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. þbl. er það markmið laganna að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka með því að skylda aðila sem stunda starfsemi er kann að verða notuð til peningaþvættis 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 ólögumæta starfsemi. Samkvæmt því ná lögin til aðila sem teljast tilkynningarskyldir samkvæmt lögum og skilgreindir eru sem slíkir. Leggja lögin ýmsar skyldur á herðar þessum aðilum en þar er m.a. mælt fyrir um skyldu þeirra til að:

- Framkvæma áhættumat á rekstri og viðskiptum.
- Hafa skjalfesta stefnu, stýringar og verkferla til að draga úr og stýra áhættu sem stafar af hættu á peningaþvætti 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 stjórnmálalegra tengsla.
- Tilkynna um grunsamleg viðskipti til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu (SFL).

Í lögum 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 lögín fyrir um gerð áhættumats, tilkynningar til SFL og greiningu á þeim, innri starfshætti tilkynningarskyldra aðila og þjálfun starfsmanna þeirra, eftirlit skilgreindra eftirlitsaðila samkvæmt lögum svo og þvingunarúrræði og viðurlög við brotum á lögum og reglugerðum settum samkvæmt þeim.

Peningaþvætti

Í ákvæði 264. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 (hgl.) er peningaþvætti lýst refsivert.

Samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins skal hver sem tekur við, nýtir eða aflar sér eða öðrum ávinnings af broti á lögum, eða af refsiverðu broti á öðrum lögum, eða umbreytir slíkum ávinningi, flytur hann, sendir, geymir, aðstoðar við afhendingu hans, leynir honum eða upplýsingum um uppruna hans, eðli, staðsetningu eða ráðstöfun ávinnings, sæta fangelsi allt að 6 árum. Samkvæmt 2. mgr. ákvæðisins skal sá sæta sömu refsingu sem framið hefur frumbrot og fremur jafnframt brot samkvæmt 1. mgr. ákvæðisins og gilda þá reglur laganna um ákvörðun refsingar vegna tveggja eða fleiri brota eftir því sem við á. Er þá um að ræða svonefnt sjálfþvætti, þ.e. þegar einn og sami einstaklingur drýgir frumbrot peningaþvættis og peningaþvættisbrot.

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 um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka tekur mið af skilgreiningu hugtaksins í 264. gr. hgl. 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 ákvæðum laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka telst það fjármögnun hryðjuverka þegar fjármuna er aflað, hvort sem er með beinum eða óbeinum hætti, í þeim tilgangi eða með vitneskju um að nota eigi þá í heild eða að hluta til að fremja brot sem er refsivert samkvæmt 100. gr. a.-c. hgl. Samkvæmt 100. gr. a. hgl. skal þeim refsað fyrir hryðjuverk með allt að ævilöngu fangelsi, sem fremur eitt eða fleiri af þeim brotum sem talin eru upp í ákvæðinu, í þeim tilgangi að valda almenningi verulegum ótta eða þvinga með ólögætum hætti íslensk eða erlend stjórnvöld eða alþjóðastofnun til að gera eitthvað eða láta eitthvað ógert, eða í því skyni að veikja eða skaða stjórnskipun eða stjórnmalalegar, efnahagslegar eða þjóðfélagslegar undirstöður ríkis eða alþjóðastofnunar.

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

Ofangreind lagaákvæði eiga rætur sínar að rekja til breytinga sem gerðar voru á 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 hryðjuverkasprengingar, 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 ólögmarks ávinnings

Hvað varðar heimildir til upptöku ávinnings af peningaþvættisbrotum eða fjármögnun hryðjuverka, þá er í 69. gr. hgl. að finna almenna heimild til að gera upptækan ávinning af broti eða fjárhæð sem svarar til hans í heild eða að hluta. Sama gildir um muni sem keyptir eru fyrir slíkan ávinning eða komið hafa í hans stað. Þá er heimilt samkvæmt ákvæðinu, þegar ekki er unnt að færa fullar sönnur á fjárhæð ávinnings, að áætla fjárhæðina. Sem dæmi um tilvik þar sem ákvæðinu var beitt þar sem ákært var og sakfelld fyrir peningaþvætti má nefna dóm Landsréttar 29. janúar 2020 í máli nr. 19/2019 og dóm Hæstaréttar Íslands 15. desember 2016 í máli nr. 829/2015. Báðir dómur sýna enn fremur mikilvægi rannsókna á fjármála- umsvifum samhliða frumbrotum peningaþvættis.

Aðrir lagabálkar

Sem dæmi um aðra lagabálka sem tengjast málaflokknum má nefna lög um meðferð sakamála nr. 88/2008 og lög um framkvæmd alþjóðlegra þvingunaraðgerða nr. 93/2008. Þá skal enn fremur nefna nýlega löggjöf sem hefur að markmiði að styrkja varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Um ræðir í fyrsta lagi lög um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019 sem ætlað er að tryggja að á hverjum tíma séu til staðar réttar og áreiðanlegar upplýsingar um raunverulega eigendur lögaðila til að greina og koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í öðru lagi lög um frystingu fjármuna og skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir í tengslum við fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu geryðingarvopna nr. 64/2019 sem mæla fyrir um frystingu fjármuna í samræmi við tilteknar þvingunaraðgerðir til þess að hindra fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu og fjármögnun geryðingarvopna. Loks í þriðja lagi lög um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri nr. 119/2019 sem mæla fyrir um skráningarskyldu þeirra félaga sem útdeila fjármunum í almannaþágu og hafa starfsemi yfir landamæri.

Löggæslustofnanir og eftirlitsaðilar

Af hálfu stjórnvalda eru fjölmargir aðilar sem eiga aðkomu að málefnum tengdum peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Sinna þessir aðilar ýmist yfirstjórn, stefnumótun eða eftirliti með framkvæmd laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, eða fara með rannsókn og/eða saksókn slíkra brota. Hér að neðan er farið yfir helstu aðila sem tengjast málaflokknum, en um heildstæðari yfirsýn vísast til meðfylgjandi skipurits. Sjá mynd 1.

Dómsmálaráðuneytið: Fer með yfirstjórn málaflokksins og skipar stýrihóp um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

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

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

Skatturinn (einnig ríkisskattstjóri (RSK)): Stofnun sem ríkisskattstjóri starfrækir eftir breytingu á ýmsum lögum með lögum nr. 141/2019 sem fóll í sér sameiningu ríkisskattstjóra og tollsins. Skatturinn starfrækir fyrirtækjaskrá (einnig hlutafélagaskrá), ársreikningaskrá, skrá um raunverulega eigendur og peningaþvættiseftirlit (peningaþvættiseftirlit RSK) sem hefur eftirlit með því að þeir aðilar sem tilgreindir eru í l til u-lið 1. mgr. 2. gr. pþl. fari að ákvæðum laganna. Hér er meðal annars um að ræða endurskoðunarfyrtæki, lögmansstofur, fasteignasölur og bílaumboð. Þá hefur peningaþvættiseftirlit RSK jafnframt eftirlit með almannaheillafélögum samkvæmt lögum um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri nr. 119/2019 hvað varðar peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Loks fer ríkisskattstjóri með stjórn tollamála og er auk þess falið að framfylgja öðrum lögum og stjórnvaldsreglum sem varða innflutning, umflutning og útflutning á vörum samkvæmt ákvæðum tollalaga nr. 88/2005. Innan embættis ríkisskattstjóra er sérstök eining, Tollgæsla Íslands,

sem sinnir tollgæslu. Tollgæslustjóri fer með daglega stjórn og rekstur Tollgæslu Íslands í umboði ríkisskattstjóra.

Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu (SFL): Sjálfstæð rekstrareining innan embættis héraðssaksóknara. Tekur á mótum 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.

Héraðssaksóknari: Fer með ákærvald í málum vegna brota gegn 100. gr. a.-c. hgl. 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.

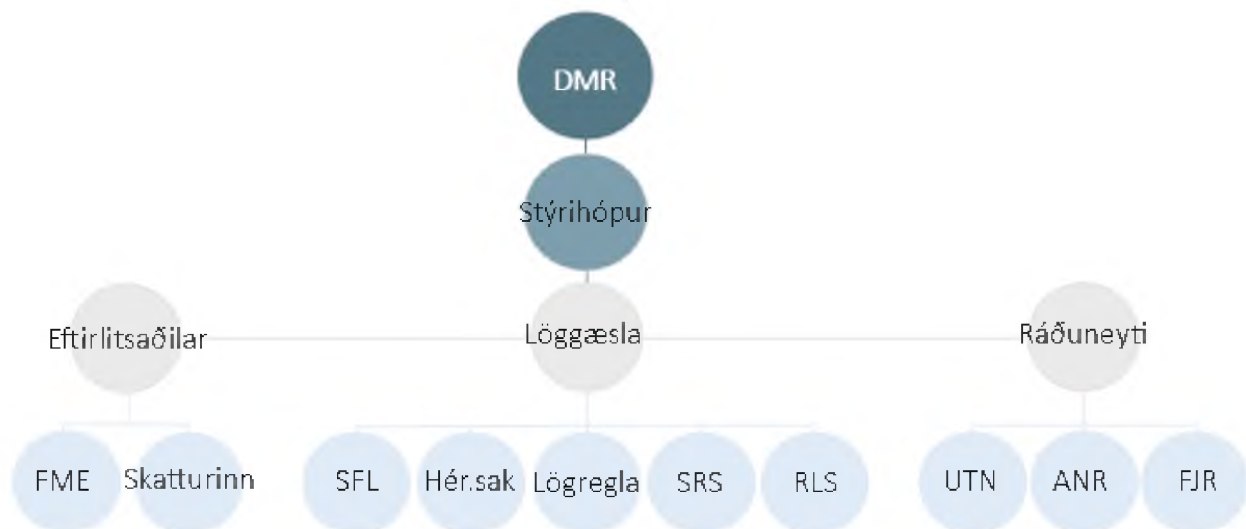
Skattrannsóknarstjóri ríkisins (SRS): Hefur með höndum rannsóknir samkvæmt lögum um tekjuskatt nr. 90/2003 og lögum um aðra skatta og gjöld sem eru álögd af ríkisskattstjóra eða honum er falin framkvæmd á.

Ríkislögreglustjóri (RLS): Fer með málefni lögreglunnar í umboði ráðherra á grundvelli lögreglulaga nr. 90/1996. Sér um gerð áhættumats samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og annast rannsóknir á málum sem tengjast hryðjuverkum, þ.á m. fjármögnun hryðjuverka.

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

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

Fjármála- og efnahagsráðuneytið (FJR): Fer með yfirstjórn. Málefni FME falla meðal annars undir ráðuneytið.



Mynd 1. Stjórnvöld og stofnanir sem koma að aðgerðum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

1.2 Um frumbrot peningaþvættis

Með frumbrotum peningaþvættis er átt við þau brot sem leiða af sér ólögðmætan 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 fjallað síðar sérstaklega um skattsvik sem frumbrot peningaþvættis og sæta þau brot áhættuflokkun eftir aðferðafræði áhættumatsins.

Ísland telst með öruggari löndum heims hvað varðar glæpi og afbrotatíðni, sér í lagi þegar horft er til alvarlegra ofbeldisbrota.⁵ Þrátt fyrir það er árlega framinn fjöldi brota sem geta verið frumbrot peningaþvættis.

Frumbrot peningaþvættis geta verið brot á almennum hegningarlögum eða sérrefsilögum. Dæmi um algeng frumbrot héraendis eru þjófnaður, fjársvik, fjárdráttur, skattalagabrot, fíkniefnabrot og skjalabrot.

Teknar voru saman upplýsingar um afbrotatölfræði hjá lögreglu um algengustu frumbrot (sjá töflu 1). Einnig var skoðaður fjöldi algengustu frumbrota þar sem peningaþvætti var rannsakað samhliða. Byggt er á tölfræðiupplýsingum um fjölda mála frá RLS sem tekin eru úr kerfum lögreglu (LÖKE).

Þjófnaður, hvort sem verknaðaraðferðin er hnúpl eða innbrot, er ein tegund auðgunarbrota og algeng tegund frumbrota peningaþvættis. Skilgreining á

þjófnaði er einhliða og ólögðmæt taka fjármuna eða orkuforða, sem eru eign annars manns að einhverju eða öllu leyti, með leynd úr vörslum umráðamanns til að slá eign sinni á þá í auðgunarskyni.⁶ Greiningardeild RLS hefur vakið athygli á aukningu á þessari tegund afbrota í skýrslum um skipulagða brotastarfsemi. Í skýrslunni frá árinu 2019 segir: „*Farandbrotahópar frá Austur-Evrópu hafa ítrekað komið til landsins á síðustu árum í þeim tilgangi einum að fremja skipulögð innbrot og þjófnaði. Lögregla hefur grunsemdir um að hópar þessir njóti, í einhverjum tilvikum hið minnsta, leiðsagnar aðstoðarmanna búsettra hér á landi.*“⁷

Undir fíkniefnalagabrot fellur framleiðsla, innflutningur, sala og dreifing, varsla og meðferð fíkniefna. Brot tengd fíkniefnum eru meðal algengustu frumbrota peningaþvættis og geta ýmist verið brot gegn sérrefsilögum, sbr. lög um ávana- og fíkniefni nr. 65/1974, eða almennum hegningarlögum, séu brotin stórfelld, sbr. 173. gr. a. hgl. Þær upplýsingar sem teknar voru saman um fíkniefnabrot snúa einvörðungu að framleiðslu, sölu eða dreifingu og innflutningi fíkniefna en ekki að vörslubrotum. Í skýrslu RLS um skipulagða glæpastarfsemi frá árinu 2019 segir um slíka starfsemi tengda fíkniefnum: „*Það er mat lögreglu að hér á landi starfi skipulagðir hópar brotamanna sem sumir hverjir búa 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*

Tafla 1. Helstu frumbrot peningaþvættis (PP)

Tegundir brota	2018		2019		2020*	
	Fjöldi brota alls	Fjöldi brota ásamt PP	Fjöldi brota alls	Fjöldi brota ásamt PP	Fjöldi brota alls	Fjöldi brota ásamt PP
Þjófnaður	4.571	51	4.637	61	4.638	34
Fíkniefnabrot	483	21	473	37	299	39
Fjársvik	537	9	596	29	698	23
Fjárdráttur	65	8	81	22	82	27
Skjalabrot	270	7	328	9	207	5
Samtals	5.926	96	6.115	158	5.924	128

*Bráðabirgðatölur fyrir árið 2020.

⁵ www.oecdbetterlifeindex.org/topics/safety/.

⁶ Jónatan Þórmundsson: *Þættir um auðgunarbrota. Sérstakur hluti*. Reykjavík 2009, bls. 66.

⁷ *Skipulögð brotastarfsemi á Íslandi. Áhættumatskýrsla greiningardeildar ríkislögreglustjóra*. Ríkislögreglustjóri, Reykjavík 2019, bls. 18.

sérfræðipækkingu og fela ágóða starfseminnar í löglegum rekstri. Slík aðferð við peningabætti getur haft bein áhrif á markaði, t.d. vegna betri samkeppnisstöðu sem ólöglegur ábati tryggir.⁸

Fjársvik eru ein tegund auðgunarbrot. Það teljast fjársvik ef maður kemur öðrum manni til að hafast eitthvað að eða láta eitthvað ógert með því á ólögsmætan hátt að vekja, styrkja eða hagnýta sér ranga eða óljósa hugmynd hans um einhver atvik, og hafa þannig fé af honum eða öðrum, sbr. 248. gr. hgl. Algengustu fjársvikamálin 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 fyrir mat á veitingastað. Slík háttsemi felur ekki í sér beinan ólögsmætan ávinning sem síðan er þvættur. Fjársvikamál þar sem peningabætti gæti komið við sögu geta verið váttryggingasvik, t.d. með sviðsetningu tjóna, kortasvik þar sem greiðslukort í eigu annarra eru notuð til að svíkja út vörur eða þjónustu og annars konar blekkingar þar sem brotamaður aflar sér ólögsmæts ávinnings.

Fjárdráttur fellur undir auðgunarbrot, sbr. 247. gr. hgl. Fjárdráttur er einhliða og ólögsmæt tileinkun fjárverðmæta, sem eru eign annars, að einhverju leyti eða öllu, en í vörslu hins brotlega sjálfs, enda sé tileinkun gerð í auðgunarskyni.⁹ Dæmi um fjárdrátt þar sem peningabætti gæti komið við sögu er að millifæra fjármuni af reikningi í eigu annars aðila eða

lögáðila á eigin reikning og tengjast þessi mál oft umboðssvikum, sbr. 249. gr. hgl.

Skjalabrot eru notuð hvort heldur sem er til þess að svíkja út fé eða villa á sér heimildir við ýmis lögskipti, t.d. framvísun á fölsuðum persónuskilríkjum, sbr. umfjöllun síðar í áhættumatinu um kerfiskennitölur. Undir skjalabrot falla m.a. skjalafals, misnotkun skjals og röng notkun stimpils eða merkis. Af framan- greindum flokkum varða flest mál skjalafals eða 221 mál árið 2018, 255 mál árið 2019 og 178 mál árið 2020. Fjöldi þessara mála má rekja til falsaðra persónuskilríkja, bæði breytifalsaðra (efnisfölsun) og grunnfalsaðra (fölsun frá rótum). 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.

Mikil fjölgun hefur orðið á málum vegna peningabættis síðustu ár. Alls var peningabætti rannsakað í 250 málum árið 2020 samanborið við 16 mál árið 2017. Stafar sú fjölgun ekki einvörðungu af því að fleiri brot séu framin heldur einnig vegna aukinnar áherslu á þennan málaflokk hjá lögreglu. Algengara er orðið að peningabætti sé rannsakað með frumbrotum. Árið 2018 var peningabætti rannsakað í 96 málum samhliða helstu frumbrotum peningabættis, árið 2019 voru málin 158 talsins og árið 2020 voru þau 128. Loks dæmdu dómstólar í nokkrum tugum mála þar sem peningabætti kom við sögu á árunum 2018-2020.

1.3 COVID-19

COVID-19 farsóttin hefur valdið mikilli röskun á samfélaginu og starfsemi mikilvægra innviða og kallað á miklar takmarkanir á flæði fólks yfir landamæri. Útbreiðsla kórónuveirunnar átti sér mjög skamman aðdraganda og hefur haft víðtæk efnahags- og samfélagsleg áhrif. Veiran gerði fyrst vart við sig síðla árs 2019 og breiddist tiltölulega hratt út um heimsbyggðina á árinu 2020. Í apríl 2020 höfðu flest ríki gripið til strangra sóttvarnarráðstafana og takmarkað verulega umferð um landamæri sín. Faraldurinn hefur þegar valdið mesta efnahags- samdrætti á heimsvísu í heila öld og ekki er vitað

hversu langvinnur hann verður. Utan fjölda- atvinnuleysis og skertra lífskjara er óvíst hver langtímaáhrif þessarar röskunar á daglegt líf verða á heilsu og líðan fólks.

Viðbragðsaðilar hér á landi hófu kerfisbundið samstarf í samræmi við viðbragðsáætlanir strax í janúar 2020 en fyrsta staðfesta COVID-19-smitið á Íslandi greindist þann 28. febrúar 2020. Íslensk stjórnvöld gripu til víðtækra sóttvarnarráðstafana til að hægja á útbreiðslu veirunnar og draga úr álagi á heilbrigðiskerfið, þó með það að sjónarmiði að röskun

⁸ Skipulögð brotastarfsemi á Íslandi. Áhættumatsskýrsla greiningardeildar ríkislögreglustjóra, bls. 24.

⁹ Jónatan Þórmundsson: Þættir um auðgunarbrot. Sérstakur hluti, bls. 151.

á daglegu lífi almennings yrði sem minnst. Má hér nefna takmarkanir á eða lokanir í atvinnustarfsemi, almennar fjölda- og fjarlægðartakmarkanir og tilmæli um hreinlæti og grímunotkun. Einnig var gripið til ráðstafana eins og víðtækrar skimunar, smitakningar, sóttkvíunar og einangrunar. Sömuleiðis var gripið til harðra sóttvarnaraðgerða á landamærum og hafa þær aðgerðir og faraldurinn í heild sinni haft gríðarleg áhrif á ferðamannaiðnaðinn.

Bólusetning gegn COVID-19 hófst hér á landi þann 29. desember 2020 og segja má að það hafi markað ákveðin tímamót í baráttunni gegn veirunni. Markmið bólusetningar er að byggja upp hjarðónæmi sem hindrar útbreiðslu faraldursins. Gangi þær forsendur sem stjórnvöld hafa gefið sér eftir lýkur bólusetningu gegn COVID-19 hér á landi um mitt næsta sumar. Hvort sem þeim áfanga verður náð hér á landi á þeim tímamarki eða síðar er óvíst hvenær efnahagslífið mun taka við sér. Þá er ljóst að hefðbundið líf muni ekki hefjast á ný fyrr en bólusetning á heimsvísu verður langt á veg komin.

Áhrif COVID-19 á efnahag og atvinnulíf

Nú þegar hefur COVID-19 heimsfaraldurinn valdið íslensku efnahagslífi miklum skaða. Verðbólga hefur aukist og gengi krónunnar veikt. Verðbólga var að meðaltali 3,6% á síðasta fjórðungi 2020 og í janúar 2021 mældist verðbólga 4,3%. Þó eru vísbendingar um að áhrif gengislækkunarinnar á verðbólgu séu tekin að minnka og að verðbólga muni hjaðna hratt á næstunni. Þá hefur landsframleiðsla sömuleiðis dregist saman og atvinnuleysi aukist. Yfir árið í heild er áætlað að landsframleiðsla hafi dregist saman um 6,6% að raungildi sem má að miklu leyti rekja til áhrifa kórónaveirufaraldursins. Loks hefur atvinnuleysi aukist en í desember 2020 mældist skráð atvinnuleysi um 11% sem er aukning um 6,4 prósentustig frá sama tíma árið áður.¹⁰

Faraldurinn hefur haft gífurleg áhrif á ferðaþjónustu og þær greinar sem tengjast henni en áætlað er að hlutur ferðaþjónustu í landsframleiðslu hafi numið

3,5% á árinu 2020 borið saman við 8,0% árið 2019.¹¹ Verulega dró úr fjölda ferðamanna á Íslandi árið 2020 en heildarfjöldi ferðamanna sem komu með flugi til Íslands var tæp hálf milljón árið 2020, samanborið við rúmar 2 milljónir árið á undan. Er það samdráttur um rúm 75% frá því árið á undan. Þá nam fækkun farþega skemmtiskipa 99,6% frá 2019 og komu einungis um 2.300 slíkir farþegar hingað til lands árið 2020, samanborið við um 500.000 árið áður.¹² Sömuleiðis dróst framboð á flugi verulega saman en á tímabilinu nóvember 2019 til október 2020 var heildarfjöldi flughreyfinga rúmlega 50.000, eða sem nemur um 41% samdrætti miðað við sama tímabil 2018-2019.¹³

Þá má geta þess að gjaldþrotum fyrirtækja, sem höfðu virkni á síðasta heila rekstrarári áður en þau voru tekin til gjaldþrotaskipta, fjölgaði um 9%. Alls voru 380 fyrirtæki með slíka virkni tekin til gjaldþrotaskipta árið 2020 samanborið við 350 fyrirtæki árið áður. Þar af voru 92 fyrirtæki í einkennandi greinum ferðaþjónustu (48% fjölgun).¹⁴

Íslensk stjórnvöld hafa komið með ýmsar mótvægisáðgerðir til að aðstoða fyrirtæki og einstaklinga við að standa áfallið vegna COVID-19 af sér og koma í veg fyrir fjöldaatvinnuleysi. Viðbrögð stjórnvalda hafa meðal annars falist í:¹⁵

- Seðlabankinn hefur lækkað vexti, aukið aðgengi innlendra fjármálafyrirtækja að fjármagni, beitt gjaldeyrisforða gegn gengissveiflum og hafið kaup á ríkisskuldabréfum.
- Stjórnvöld hafa veitt fjárhagsaðstoð til fyrirtækja sem hafa þurft að takmarka eða stöðva starfsemi sína eða orðið fyrir tekjufalli vegna kórónuveirufaraldursins, einnig hafa áðgerðir ríkisstjórnar falist í því að hjálpa fyrirtækjum að halda í starfsfólk á hlutabótum eða greiða laun á uppsagnarfresti.
- Stjórnvöld hafa kynnt til sögunnar ýmsar mótvægisáðgerðir til að aðstoða heimili og einstaklinga við að standa þær aðstæður af sér sem sköpuðust vegna heimsfaraldursins, s.s. greiðslu launa í sóttkví, úttekt séreignar-

¹⁰ *Peningamáli*. Seðlabanki Íslands, Reykjavík, 83. rit 3. febrúar 2021, bls. 6 og www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/thjodhagsreikningar/thjodhagsreikningar-2020-aaetlun/.

¹¹ www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/thjodhagsreikningar/thjodhagsreikningar-2020-aaetlun/.

¹² www.ferdamalastofa.is/is/um-ferdamalastofu/frettir/category/1/heildarfjoldi-erlendra-ferdamanna-arid-2020.

¹³ www.hagstofa.is/utgafur/frettasafn/ferdathjonusta/skammtimahagvisar-ferdathjonustu-i-november-2020/.

¹⁴ www.hagstofa.is/utgafur/tilraunatolfraedi/gjaldthrot-og-virkni-fyrirtaekja-tt/.

¹⁵ www.stjornarradid.is/rikisstjorn/covid-19 (sótt 23. febrúar 2021) og <https://www.seðlabanki.is/utgefiefni/tilkynningar-vegna-covid-19/> (sótt 2. mars 2020).

sparnaðar til frjálsra nota og lenging tekjutengdra atvinnuleysisbóta.

- Aðrar helstu stuðningsaðgerðir stjórnvalda eru stuðningsslán, viðbótarlán, skattfrestanir og greiðsluskjól.

Heildarfjárhæð veitts stuðnings til fyrirtækja og einstaklinga vegna kórónuveirufaraldursins frá mars til desember 2020 nam tæplega 60 ma.kr. Þar af nam beinn fjárhagsstuðningur um 38,4 ma.kr., frestun skattgreiðslna um 9,7 ma.kr. og veittar lánaábyrgðir um 11,8 ma.kr.¹⁶

Efnahagsþróunin mun að miklu leyti taka mið af því hvernig gengur að ráða niðurlögum COVID-19 faraldursins hér á landi og erlendis. Bólusetning hófst í lok síðasta árs og gert er ráð fyrir að hún nái til meirihluta almennings um mitt ár. Þá hefur árangur í sóttvarnaaðgerðum, sterk staða heimilanna fyrir faraldurinn, aukin neysla Íslendinga innanlands og mótvægisáðgerðir stjórnvalda leitt til þess að einkaneysla hefur náð sér á skrið. Hins vegar ríkir enn mikil óvissa, ýmsir hnökrar hafa verið í dreifingu og framleiðslu bóluafna og farsóttin hefur víða verið í sókn. Einnig er útlit fyrir mikið atvinnuleysi áfram, ekki síst meðal þeirra sem störfuðu áður í ferðaþjónustu. Óvist er hvenær ferðamannaíðnaðurinn mun taka við sér á ný en gera má ráð fyrir að núverandi fyrirkomulag á landamærum verði í meginatriðum óbreytt um sinn. Loks má gera ráð fyrir því að minni fjárfestingar fyrirtækja dragi úr vaxtagetu hagkerfisins. Því er erfitt að spá fyrir um hve hraður efnahagsbatinn mun verða og mun það taka mið af því hvernig tekst til í baráttunni við veiruna.¹⁷

Ógnir og veikleikar

Með breyttum efnahagslegum og þjóðfélagslegum aðstæðum í kjölfar COVID-19 faraldursins fylgja ýmsar áskoranir í tengslum við aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þær ráðstafanir sem stjórnvöld hafa gripið til í því markmiði að sporna við útbreiðslu COVID-19 hafa áhrif á fjárhagslegt umhverfi afbrotamanna og geta leitt til breyttra aðferða við öflun ólöglegs fjár. Hefur FATF í því samhengi bent á

¹⁶ www.hagstofa.is/utgafur/tilraunatolfraedi/efnahagsadgerdir-vegna-koronuveirufaraldursins-tt/.

¹⁷ *Peningamáli*.

¹⁸ *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing*. FATF, París 2020, bls. 5.

nýjar ógnir og veikleika í tengslum við peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.¹⁸

Með aukinni fjarvinnu eiga samskipti og upplýsinga- og gagnamiðlun sér stað á netinu í ríkara mæli en áður. Samhliða þessum breyttu aðstæðum geta líkur á tölvuárásum aukist. FATF hefur í þessu samhengi bent á fjölgun brota í ákveðnum brotaflokkum, s.s. ýmissi svikastarfsemi, fjársvikum og netglæpum.¹⁹ Dæmi um svikastarfsemi sem vísbendingar eru um að hafi aukist í kjölfar COVID-19 faraldursins eru vörufölsun, t.a.m. á heilbrigðisvörum, og auðkennisþjófnaður (e. impersonating of officials). Netglæpir geta falist í beitingu blekkingarvefs (e. social engineering) í þeim tilgangi að komast yfir greiðsluupplýsingar einstaklinga eða fyrirtækja, s.s. með vefveiðum (e. phishing) og árásum gíslatökuforrita (e. ransomware attacks). Á Íslandi hefur fjársvikamállum fjölgað á síðastliðnum árum og bendir flest til þess að frekari aukning hafi orðið á fjársvikum árið 2020. Til fjársvika teljast netglæpir og samskiptablekkingar en afbrotatölfræði lögreglu bendir þó ekki til þess að fjölgun hafi orðið í þessum tegundum fjársvika árið 2020.

Þá er talin hættu á að fjárhagslegur stuðningur stjórnvalda til fyrirtækja og einstaklinga sem og alþjóðleg fjárhagsaðstoð verði misnotuð.²⁰ Heildarfjárhæð sem hefur verið ráðstafað hér á landi úr ríkissjóði til styrkja og/eða með beinum fjárframlögum til einstaklinga og fyrirtækja vegna COVID-19 faraldursins nam tæplega 60 ma.kr á tímabilinu mars til desember 2020.²¹ Framkvæmd úrræðanna er í höndum Skattsins, Vinnamálastofnunar og Seðlabanka Íslands. Ekki eru vísbendingar um misnotkun á úrræðunum eða svik varðandi styrki þó ekki sé unnt að útiloka að slíkt hafi eða muni eiga sér stað.

Þá hefur FATF bent á að kórónuveirufaraldurinn getur haft áhrif á getu stjórnvalda og tilkynningarskyldra aðila við að framfylgja lögbundnum skyldum sínum í tengslum við aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, allt frá því að viðhalda eftirliti, sinna tilkynningarskyldu, framkvæma

¹⁹ *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing*, bls. 6-7.

²⁰ *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing*, bls. 9.

²¹ www.hagstofa.is/utgafur/tilraunatolfraedi/efnahagsadgerdir-vegna-koronuveirufaraldursins-tt/.

áreiðanleikakannanir og vinna að alþjóðlegri samvinnu.²²

²² *COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing*, bls. 11-13.

2 Aðferðafræði og niðurstöður

2.1 Aðferðafræði

Almennt

Áhættumatið er á ábyrgð RLS sem sá um vinnslu þess í breiðu og nánú samráði við stýrihóp dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í stýrihópnum eiga sæti fulltrúar dómsmálaráðuneytisins, fjármála- og efnahagsráðuneytisins, utanríkisráðuneytisins, ANR, SRS, héraðssaksóknara, SFL, lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu, Seðlabanka Íslands og Skattsins.

Undirbúningur áhættumatsins hófst haustið 2020. 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, SFL og öðrum opinberum aðilum. Við þá gagnaöflun var stuðst við handbók öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu um gagnaöflun vegna áhættumats vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka.²³ Upplýsinga var jafnframt aflað frá tilkynningarskyldum aðilum með milligöngu eftirlitsaðila. Notast var við tölulegar upplýsingar þar sem við átti og þær voru tiltækar en að auki var stuðst við sérfræðiþekkingu þeirra sem eiga aðkomu að málaflöknum.

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

- *Stjórnvöldum*, meðal annars við stefnumótun í málaflöknum, gerð aðgerðaráætlunar til að milda greinda áhættu, gerð fræðsluefnis og reglu-setningar.
- *Eftirlitsaðilum*, til notkunar við áhættumiðað eftirlit og áherslur í eftirliti.
- *Réttarvörslukerfinu*, við rannsóknir og greiningu á aðferðafræði 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.

Aðferðafræði

Áhættumatið er unnið í samræmi við aðferðafræði FATF um gerð slíkra mata og byggt var á við gerð áhættumatsins 2019.²⁴

Við skoðun á aðferðafræðinni eru grundvallarhugtök eftirfarandi:

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

²³ *OSCE Handbook on Data Collection in Support of Money Laundering and Terrorism Financing, National Risk Assessments*. Organization for Security and Co-operation in Europe, Vín 2012.

²⁴ *FATF Guidance. National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment* og *FATF Report. Terrorist Financing Risk Assessment Guidance*. FATF, Paris 2019.

áhættumati fyrir peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

- *Veikleiki* samanstendur af atriðum sem geta haft áhrif á ógn, t.d. stutt við eða auðveldað starfsemi þar sem ógn er til staðar. Í samhengi við áhættumat vegna peningþvættis og fjármögnunar hryðjuverka þarf að aðgreina veikleika frá ógnum, t.d. til þess að unnt sé að gera úrbætur á þeim þáttum sem eru í reynd veikleikar þegar kemur að vörnum gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka með hliðsjón af opinberu eftirliti og hversu vel ríki eru í stakk búin til þess að takast á við veikleika. Veikleikar geta einnig tekið til ákveðinnar starfsemi, fjármálaafurðar eða tegundar þjónustu og geta gert hana útsettari fyrir áhættu vegna peningþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka. Hið gagnkvæma gildir um mildandi þætti.

Fyrsta skref áhættumatsins var að skilgreina helstu ógnir sem steðja að íslenskum hagsmunum hvað varðar peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka og meta með hliðsjón af veikleikum/mildandi þáttum. 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 gildandi áhættumati Evrópusambandsins og áhættumati annarra ríkja. Aðferðafræðinni má nánar lýsa með eftirfarandi hætti:

Skilgreiningu, sem felur í sér skilgreiningu á þeim ógnum og veikleikum/mildandi þáttum sem eru til staðar, auk þess að horfa til afleiðinga. Sú starfsemi eða þáttur sem er til skoðunar hverju sinni er kortlagður og metið hvort til staðar séu ógnir eða veikleikar/mildandi þættir. Ákvörðun um það hvaða starfsemi eða þættir eru í mestri hættu og/eða stafar mest ógn af og nauðsynlegt er að kortleggja byggir annars vegar á *áhættuatburðum*, þ.e. þekktum dæmum og málum um peningþvætti 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 peningþvætti.

Greiningu, sem felur í sér greiningu á eðli, umfangi og líkum á peningþvætti 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 greiningartaflu Evrópusambandsins, var notuð við

áhættuflokkunina. Ógn stýrði áhættuflokkun en niðurstaða flokkunarinnar gat verið á skalanum 1-4 eftir því hvort greind áhætta var metin lítil, miðlungs, veruleg eða mikil.

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

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

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

Þegar ógn hafði verið metin var lagt mat á hvort til staðar væru veikleikar eða mildandi þættir sem höfðu áhrif á ógn og um leið áhættuflokkun. Þeir þættir gátu, eðli máls samkvæmt, aukið á áhættu vegna veikleika eða eftir atvikum dregið úr ógninni væri um mildandi þátt að ræða.

Þeir flokkar veikleika/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 peningþvættis.
- Reglur og stýringar, þ.e. hvort fullnægjandi reglur og stýringar af hálfu aðila séu til staðar. Sá greinarmunur var gerður að við mat á reglum var horft til settra laga og stjórnislyfyrirmæla, en við mat á stýringum var horft til innri reglna fyrirtækja og stofnana.
- 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 af áhættu ef miklir mildandi þættir voru til staðar innan allra þeirra

fjögrurra flokka sem voru skoðaðir. Veikleikar höfðu ekki sömu áhrif til hækkunar í prósentuhlutfalli og mildandi þættir heldur var fremur um að ræða mat í hverju tilviki fyrir sig hvaða áhrif veikleikar höfðu á mat á fyrirliggjandi ógn.

Hluti af aðferðafræði 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.

2.2 Samandregnar niðurstöður

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

Peningaþvætti

Greind áhætta vegna peningaþvættis taldist vera **mikil** þegar kom að skattsvikum sem frumbrotum peningaþvættis, flutningi reiðufjár til og frá landinu, reiðufjárviðskiptum, einkahlutafélögum, peningasingum og söfnunarkössum og happdrættisvélum. Þá taldist greind áhætta vera **veruleg** þegar kom að háum peningaseðlum í umferð, almennum félögum og félagasamtökum, trú- og lífsskoðunarfélögum, sjóðum og stofnunum sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, innlánastarfsemi, greiðsluþjónustu, útgáfu rafeyris, gjaldeyrisskiptum, starfsemi lögmanna, starfsemi endurskoðenda, starfsemi fasteignasala,

starfsemi bifreiðaumboða og bifreiðasala og vörum og þjónustu. Aftur á móti var áhætta talin **miðlungs** í starfsemi hlutafélaga, sjálfseignarstofnana og samlagsfélaga, starfsemi annarra almannaheillafélaga, raunverulegs eiganda, útlánastarfsemi, sýndarfjár, rekstri sjóða, viðskiptum og þjónustu með fjármálagerninga, starfsemi bókara, starfsemi getrauna, eðalmálma og -steina og kerfiskennitölu. Loks var áhætta metin **lítill** í starfsemi annarra félaga, lífeyrissjóða, líftryggingastarfsemi, skipasala, happdrætti, lottó og fjárhættuspils á netinu.

Fjármögnun hryðjuverka

Áhætta af fjármögnun hryðjuverka vegna flutnings fjármuna úr landi var talin vera **miðlungs** og samsvarandi áhætta vegna starfsemi almannaheillafélaga yfir landamæri var talin vera **lítill**.

3 Peningaþvætti

3.1 SKATTSVIK SEM FRUMBROT PENINGAÞVÆTTIS

Skattvik eru refsiverð brot og ein algengustu frumbrot peningaþvættis. Birtingarmynd þeirra getur verið sviksamleg háttsemi með ýmsum verknaðaraðferðum sem hafa að markmiði að koma sér undan að greiða skatta og opinber gjöld, t.d. þegar aðili gefur af ásetningi eða stórkostlegu hirðuleysi rangar eða villandi upplýsingar sem ætlaðar eru til að nota við skattákvæðanir. Sama gildir ef aðili vanrækir að veita upplýsingar sem kunna að hafa þýðingu við skattákvæðanir. Skattsvik geta hvort tveggja varðað við ýmis sérrefsilög og almenn hegningarlög. Helstu sérrefsilög á sviði skattalaga eru lög um tekjuskatt nr. 90/2003, lög um staðgreiðslu opinberra gjalda nr. 45/1987 og lög um virðisaukaskatt nr. 50/1988. Séu brot gegn téðum sérrefsilögum meiri háttar varða þau við ákvæði 262. gr. hgl. Við greininguna í þessum flokki var m.a. stuðst við upplýsingar frá SRS, SFL og lögreglu, upplýsingar og skýrslur frá öðrum opinberum aðilum og viðhlítandi löggjöf.

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

Skattsvik eru eitt af frumbrotum peningaþvættis samkvæmt 264. gr. hgl. Rannsóknir skattalagabrota (skattsvik) eru í höndum SRS samkvæmt lögum um tekjuskatt nr. 90/2003 og öðrum lögum um skatta og gjöld. Við rannsóknir sínar gætir SRS að ákvæðum laga um meðferð sakamála eftir því sem við getur átt. Embættið annast aftur á móti ekki rannsóknir á peningaþvætti. Málum vegna skattalagabrota er unnt að ljúka innan skattkerfisins með sektum hjá SRS eða hjá yfirkattanevnd og er þeim þá ekki vísað til lögreglu. Enn fremur er rannsóknarmálum, sem lokið er hjá SRS, vísað til endurákvörðunar skatts á grundvelli rannsóknarskýrslu SRS. Slík lúkning máls telst ekki til refsimeðferðar. Sé um meiri háttar brot á skattalögum að ræða er þeim vísað til lögreglu til meðferðar á grundvelli laga um meðferð sakamála. Ef um er að ræða grun um peningaþvætti við skattrannsókn er sá hluti máls sendur til lögreglu, óháð meðferð málsins innan skattkerfisins. Í alvarlegustu málunum er það gert á fyrstu stigum rannsóknar.

Skattsvikum má skipta niður í eftirtalda flokka:

- *Skipulögð brotastarfsemi:* Felur í sér kerfisbundið misferli brotasamtaka á skattkerfinu. Dæmi um slíkt gæti verið ólöglegt notkun sölureikninga frá félögum og einstaklingum sem ekki stunda neina atvinnustarfsemi heldur eru reikningarnir nýttir hjá rekstraraðilum sem ætla sér að komast hjá greiðslu virðisaukaskatts og tekjuskatts og ná út fjármunum til greiðslu dulinna launa, þ.e. svartra launatekna, eða til persónulegra nota. Þessa háttsemi má bæði sjá undir formi misnotkunar á félögum en einnig í nafni einstaklinga. Grunnforsenda er að lögaðili eða einstaklingur sé með opið virðisaukaskattsnúmer.
- *Skattsvik:* Þegar einstaklingar eða lögaðilar leyndu upplýsingum um tekjur/eignir eða rangfæra af ásetningi eða stórkostlegu gáleysi framtöl til að komast hjá skattgreiðslum. Dæmi um þetta geta verið vanframtaldar tekjur rekstraraðila, tvöfalt reikningakerfi, greiðsla dulinna launa og offærð rekstrargjöld, bæði tilhæfulaus og vegna persónulegra nota.
- *Dulda hagkerfið:* Vísar oft til „viðskiptaumhverfis“ sem hvergi er skráð. Allt er undir yfirborðinu og hvorki tekjur né gjöld fram talin. Sem dæmi mætti nefna rekstur sem ekki hefur verið skráður hjá skattyfirvöldum og/eða tilviki þar sem ekki hefur verið sótt um virðisaukaskattsnúmer. Þar af leiðandi er engum sköttum skilað vegna þessarar

starfsemi. Þetta getur bæði verið undir formerkjum rekstrar félaga eða einstaklingsrekstrar.

- *Skattasniðganga*: Felur í sér að reglur skattkerfisins eru sveigðar í þeim tilgangi að ná fram hagstæðari skattlagningu tekna en raunverulegt eðli þeirra og uppruni gefur tilefni til eða til að komast hjá skattgreiðslum, t.d. með málamyndagerningum. Dæmi um skattasniðgöngu gæti verið milliverðlagning.

Árið 2019 voru heildarskatttekjur ríkisins rúmir 663,7 ma.kr. en útsvar sveitarfélaga fyrir sama ár nam 241,4 ma.kr. Á árinu 2020 námu heildarskatttekjur 622,7 ma.kr. en útsvar þess árs nam 253,2 ma.kr. Ekki liggja fyrir nákvæmar tölur um umfang skattsvika hér á landi. Samkvæmt skýrslu starfshóps fjármála- og efnahagsráðherra um umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða, hafa þau undanfarna þrjú áratugi verið metin á bilinu 3-7% af landsframleiðslu eða u.þ.b. 10% af heildarskatttekjum hins opinbera. Eftirfarandi kemur m.a. fram í skýrslunni: „*Sé miðað við að undanskot árið 2016 hafi verið 4% af landsframleiðslu þá námu þau um 100 miljörðum 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.*“²⁵

Samkvæmt upplýsingum frá SRS hefur málum sífellt fjölgað hjá embættinu á undangengnum árum. Hefur málum t.d. fjölgað sem berast frá héraðssaksóknara, SFL og Skattinum. Veruleg aukning hefur t.a.m. verið vegna mála sem stofnuð eru á grundvelli greininga SFL. Heildarfjöldi mála sem var til meðferðar hjá embættinu á árinu 2019, þar sem grunur var um skattalagabrot, var 482 og var rannsókn lokið með skýrslu í 92 málum. Á árinu 2020 voru rúmlega 600 mál til meðferðar hjá embættinu og var rannsókn lokið með skýrslu í 82 málum. Þar af voru 230 ný mál skráð árinu 2019 og 368 á árinu 2020.

Hlutfall mála þar sem rannsókn var hætt var tiltölulega lágt, innan við 20 mál fyrir bæði ár. Þá var málum lokið með endurákvörðun skatta í 27 málum á árinu 2019 og

43 málum á árinu 2020 eða í samtals 70 málum. Heildarfjárhæðir í málum sem lokið var með endurákvörðun skatta var um 864,5 m.kr. árið 2019 og rúmlega 1,9 ma.kr. árið 2020. Heildarfjárhæð vanskilamála fyrir árin 2019 og 2020 nam rúmlega 2,5 ma.kr.

Á árinu 2019 var 67 málum vísað til héraðssaksóknara og 62 málum á árinu 2020, eða samtals 129 málum. Af þeim málum tengdust 29 mál peningaþvætti á árinu 2019 og 32 á árinu 2020.

Samkvæmt upplýsingum frá SRS eru skattsvik alvarlegri en áður. Í þeim málum sem eru til rannsóknar hjá embættinu og tengjast brotum á virðisaukaskattslögum eru þær fjárhæðir sem um er að tefla hærrí en áður voru dæmi um og reiðufé í umferð er meira. Í sumum tilvikum koma sömu einstaklingar við sögu í tengslum við hvert félagið á fætur öðru og brotaviljinn virðist vera einbeittur. Varnaðaráhrif sem refsingum og öðrum viðurlögum er ætlað að hafa virðast því ekki hafa tilætluð áhrif í skattalagabrotum.

Skattrannsóknarstjóri ríkisins hefur m.a. til rannsóknar nokkra brotahópa sem misnota félög í því skyni að misnota virðisaukaskattkerfið. Verkaðaraðferðin er útgáfa og nýting á tilhæfulausum sölureikningum sem greiddir eru til meintra útgefenda þar sem engin viðskipti liggja að baki. Fjármunir eru að langstærstu leyti teknir út í reiðufé þannig að ógerningur er að rekja slóð þeirra. Í þessum málum nemur heildarfjárhæð sölureikninga og reiðufjár í umferð um einum milljarði króna. Nokkur slík mál munu einnig biða rannsóknar hjá embættinu.

Loks stendur yfir greining gagna sem stafa frá starfsemi Airbnb hér á landi. Um er að ræða andlag um 80% leigugreiðslna vegna árána 2015-2018 vegna útleigu húsnæðis hér á landi, samtals fyrir um 25 ma.kr. Á þessari stundu liggur ekki fyrir hvort og hversu mörg mál verða tekin til rannsóknar á grundvelli þessara gagna.

Hvort sem litið er til málafjölda eða upphæða má slá því föstu að skattsvik eru alvarlegt vandamál hér á landi. Hin alvarlegri tilvik tengjast starfsemi félaga þar sem félagiformið er misnotað, t.d. með sýndarviðskiptum, og reiðufé notað í því skyni að gera

²⁵ *Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða. Skýrsla starfshóps. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2017, bls. 3.*

„viðskipti“ órekjanleg. 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.

Ógnir af skattsvikum hér á landi skoðast með hliðsjón af því að skattsvik eru alvarlegt vandamál hér á landi, hafa verið um langt skeið og umfangið verulegt. Ýmislegt ýtir undir og/eða auðveldar að unnt sé að drýgja slík brot. Má í því sambandi nefna hve auðvelt aðgengi er að ýmsum tegundum félaga og hve auðvelt er að misnota félög, sbr. umfjöllun áhættumatsins um starfsemi félaga. Þá má nefna hve auðvelt er að koma reiðufé í umferð, sbr. umfjöllun áhættumatsins um reiðufé.

Veikleikar/mildandi þættir

Almenn vitund um skattsvik er til staðar en viðhorf almennings til þeirra virðist vera mildara en til annarra brota. Þá virðast viðurlög ekki hafa tilætluð varnaðaráhrif. Er þar um verulega veikleika að ræða.

Ýmis mildandi sjónarmið koma til álita. Yfirvöld eru meðvituð um umfang skattsvika, fjöldi mála er mikill og lagaumgjörð viðamikil. Talsvert hefur áunnist í tengslum við skattsvik og peningaþvætti. Fræðsla hefur t.d. verið aukin með útgáfu fræðsluefnis, t.a.m. um skipulagt undanskot á virðisaukaskatti í tengslum við verktöku og fræðslufundir um peningaþvætti hafa verið haldnir fyrir fagstéttir og samtök. Þá hefur samstarf þeirra sem eiga aðkomu að málaflokknum verið aukið, m.a. með útgáfu samstarfssamninga á milli hlutaðeigandi stjórnvalda. Loks hafa úrræði til að sporna gegn kennitölufлакki í atvinnurekstri og misnotkun á félögum verið eflid með lagabreytingum, sbr. síðari umfjöllun um einkahlutafélög.

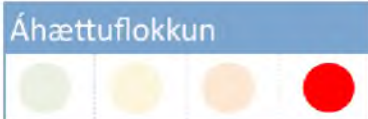
Áhættuflokkun

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

3.2 REIÐUFÉ

Sú hættu kann að vera fyrir hendi að afrakstri ólögmastrar háttsemi í formi reiðufjár sé komið í umferð í starfsemi eða viðskiptum þar sem notkun reiðufjár er almenn. Eru ógnir og 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 upplýsingar og skýrslur frá stofnunum og öðrum opinberum aðilum, upplýsingar frá lögreglu og SFL og viðhlítandi löggjöf

Reiðufé, flutningur til og frá Íslandi



Almennt – helstu ógnir

Samkvæmt 27. gr. a 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 tolleftirlit 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. Á hinn bóginn eru leiðir inn og út úr landinu margar. Þrír alþjóðaflugvellir eru á landinu auk Keflavíkurlugvallar, þ.e. Reykjavíkurlugvöllur, Akureyrarflugvöllur og Egilsstaðaflugvöllur. Eitthvað 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 fisk-útflutningur um margar hafnir á landsbyggðinni. Þessu til viðbótar er vert að geta þess að mikill fjöldi skemmtiferðaskipa kemur til landsins ár hvert, flest yfir sumartímamann, og skipta farþegar með þeim hundruðum þúsunda. 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.

Mikil fjölgun ferðamanna hefur verið á umliðnum árum, ef frátalið er síðastliðið ár þar sem verulega dró úr komu erlendra ferðamanna til Íslands. Afar fátítt er að tollyfirvöldum sé gert viðvart um að aðili hafi við komu hér til lands eða brottför af landi meðferðis reiðufé sem sé yfir tilkynningarskyldum mörkum. Á síðustu þremur árum eru slíkar tilkynningar innan við 30. Árið 2020 komu upp tvö mál þar sem aðili var stöðvaður með reiðufé umfram 10.000 evrur af starfsmönnum tollstjóra við brottför sem er fjölgun frá því sem áður var. Að auki komu upp þrjú mál þar sem reiðufé umfram 10.000 evrur fundust í póstsendingu, hraðsendingu eða farmsendingu án þess að tilkynning hafi verið til staðar. Aftur er um fjölgun að ræða en engin dæmi voru um mál af þessum toga árin á undan.

Helsta ógn við flutning reiðufjár er að 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. Mikill fjöldi fólks kemur til landsins og fer úr landi, ef frá er talið árið 2020, og margar leiðir eru

færar, með flugi, skipum og bifreiðum. Þá er uppljóstrun bundin við tilkynningarskyldu þess sem hefur reiðufé undir höndum eða eftirlit tollyfirvalda.

Loks hafa komið upp mál til rannsóknar hjá lögreglu þar sem ólögmætum ávinningi er umbreytt í erlendan gjaldeyri og flutt úr landi. Þó hefur lítið magn reiðufjár verið haldlagt hjá lögreglu við rannsóknir slíkra mála á liðnum árum.

Veikleikar/mildandi þættir

Tilkynningar um reiðufé yfir tilkynningarskyldum mörkum við komu til lands eða brottför frá landi eru afar fáar og fáir starfsmenn sinna tolleftirliti miðað við umfang. Eftirlit með flutningi fjármuna yfir landamæri er lítið og endurspeglast það í afar fáum málum hjá tollyfirvöldum þar sem upp kemst um smygl á reiðufé

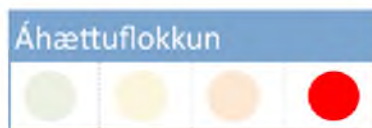
með farþegum, í farangri og vörusendingum, þó sjá megi fjölgun mála af þessum toga.

Til mildandi þátta má nefna að hundar tollgæslunnar eru til þjálfunar í því skyni að leita að peningum, einnig hefur fræðsla hjá tollstjóra verið eflid og nýtt verklag verið tekið upp. Þá hefur samstarf verið aukið milli lögreglu og tollyfirvalda. Sömuleiðis er vert að nefna að í bígerð eru breytingar á tollalögum þar sem fyrirhugað er að efla heimildir tollgæslu til eftirlits og beitingu viðurlaga.²⁶ Loks er fyrirséð að taka upp nýtt farþegalistagreiningarkerfi sem er ætlað að efla eftirlit stjórnvalda á landamærum.

Áhættuflokkun

Í ljósi framangreinds telst áhætta í þessum matsþætti vera **mikil**.

Reiðufjárviðskipti



Almennt – helstu ógnir

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. Í lok árs 2020 var fjöldi virkra greiðslukorta um 460.000. Þá er notkun reiðufjár hér á landi lítil á heimsvísu. Sé tekið mið af ríkjum á evrusvæðinu er notkun reiðufjár í staðgreiðsluviðskiptum heimila þar um 79% á móti tæplega 13% hér á landi.²⁷ Hér á landi getur þó reynst erfitt að mæla hlut reiðufjár í staðgreiðsluviðskiptum 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.
- Dregið hefur úr notkun reiðufjár í staðgreiðsluviðskiptum hér á landi. Áætlað er að hlutfall reiðufjár sé um 8% af heildarvirði staðgreiðsluviðskipta.
- Aðeins um 10% af vörusölu (matur, eldsneyti, húsgögn) er greidd með reiðufé.
- Þá eru vísbendingar um að nokkurt magn af seðlum sé ekki notað til reglulegra viðskipta, heldur liggja 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.

Hér á landi hefur reiðufé í umferð vaxið í hlutfalli við verga landsframleiðslu. Í kjölfar efnahagshrunsins 2008 jókst reiðufjárnotkun úr tæplega 1% af vergri landsframleiðslu yfir í rúm 2%. Að nafnvirði hefur reiðufjárnotkun svo aukist síðustu ár en tæplega 13% vöxtur var árið 2016 og yfir 9% árið 2017. Almennt hefur hlutfall reiðufjárnotkunar af vergri landsframleiðslu verið áætlað um 2-2,5%. Í lok árs 2020 var reiðufé í umferð um 77 ma.kr.

Samhliða aukningu reiðufjár hefur orðið mikil fjölgun

²⁶ [www.samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2891](http://www.samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2891).

²⁷ *Fjármálainnviðir*. Seðlabanki Íslands, Reykjavík, 7. rit 24. júní 2019, bls. 31-32.

ferðamanna hér á landi eða úr rúmlega 800.000 árið 2013 í um 2,3 milljónir árið 2018. Þrátt fyrir ákveðna lægð í ferðþjónustu vegna heimsfaraldursins er líklegt að þessi atvinnugrein taki við sér á ný. Fjölgun erlendra ferðamanna er möguleg skýring á auknu reiðufé í umferð hér á landi síðustu ár.²⁸ Erlendir ferðamenn sem heimsækja Ísland hafa komið með mikið af íslensku reiðufé með sér og að sama skapi hefur kortavelta erlendra greiðslukorta aukist. Gera þarf þann fyrirvara að upplýsingar um notkun erlendra greiðslukorta greina ekki á milli hvort um erlenda ferðamenn sé að ræða eða erlend greiðslukort í eigu aðila sem búsettir eru hérlendis. Að lokum kaupa erlendir ferðamenn íslenskan gjaldeyri í bankaútibúum og öðrum gjaldeyraskiptastöðvum hér á landi.

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. Helstu ógnir við reiðufjárviðskipti eru að aðgengi að reiðufé er gott hér á landi og auðvelt er að koma því í

umferð með skjótum hætti. Reiðufé sem komið er í umferð er órekjanlegt og af þeim sökum er auðvelt að koma t.d. ólögmetum ávinningi af brotastarfsemi í umferð. Er öll starfsemi sem stundar reiðufjárviðskipti í áhættuhópi hvað þetta varðar. Enga sérstaka þekkingu þarf til þess að koma ólögmetum ávinningi í umferð og dylja slóð reiðufjár í annars löglegri atvinnustarfsemi. Þá eru dæmi um mál hjá lögreglu þar sem tengsl eru á milli skipulagðrar brotastarfsemi og notkunar reiðufjár. Skoðast þetta með hliðsjón af því að aðgengi að erlendum gjaldeyri er gott og auðvelt að skipta út íslenskum krónum.

Veikleikar/mildandi þættir

Engar hömlur eða takmarkanir eru á notkun reiðufjár og fremur lítið er vita um raunverulega reiðufjárnotkun. 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 peningabætti og skattundanskotum“.²⁹ Þá er eftirlit með notkun reiðufjár nær ekkert nema sem lýtur að hagstjórnarlegum þáttum. Helst eru það skattyfirvöld sem fylgjast með svartri starfsemi og lögregla í tengslum við rannsóknir einstakra mála. Loks virðist áhættuvitund af notkun reiðufjár vera lítil.

Til mildandi þátta má nefna að notkun reiðufjár á Íslandi miðað við mörg önnur Evrópulönd, þ.á m. þjóðir Evrópusambandsins, er lítil. Þá hafa stjórnvöld aukið fræðslu og útgáfu fræðsluefnis í starfsemi þar sem mikið er um reiðufjárviðskipti.

Áhættuflokkun

Af þessum sökum er áhættan af reiðufjárviðskiptum mikil.

²⁸ *Fjármálalainnviðir*. Seðlabanki Íslands, Reykjavík, 5. rit 7. júní 2017, bls. 11.

²⁹ *Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða*. Skýrsla starfshóps, bls. 36.

Reiðufé í umferð, háir peningaseðlar

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

Um fjöllum um notkun hárra peningaseðla er samofin fyrri um fjöllum 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 kr. seðlinum komið í umferð. Tilgangurinn með útgáfu seðilsins var að gera

greiðslumiðlun á Íslandi liprari og hagkvæmari, m.a. með því að fækka seðlum í umferð.

Í lok árs 2020 voru peningaseðlar í umferð utan Seðlabanka Íslands með þeim hætti sem sjá má í töflu 2.

Flestir seðlar í umferð eru 1.000 kr. seðlar og fæstir 2.000 kr. seðlar. Um 52% af öllum seðlum í umferð eru 500 og 1.000 kr. seðlar. Um 47% eru 10.000 og 5.000 kr. seðlar. Tæplega 90% af því fjármagni sem er í umferð í formi reiðufjár er bundið í 10.000 og 5.000 kr. seðlum.

Tafla 2. Peningaseðlar í umferð utan Seðlabanka Íslands (SÍ).

Seðlastærð	Í umferð utan SÍ	%	Fjöldi seðla	%
10.000 króna seðlar	49.942.500.000	64,8	4.994.250	26,8
5.000 króna seðlar	18.826.000.000	24,4	3.765.200	20,2
2.000 króna seðlar	212.000.000	0,3	106.000	0,6
1.000 króna seðlar	6.415.000.000	8,3	6.415.000	34,5
500 króna seðlar	1.669.750.000	2,2	3.339.500	17,9
Samtals	77.065.250.000	100	18.619.950	100

Varðandi reiðufjárviðskipti með erlendan gjaldeyri hér á landi liggja fyrir upplýsingar frá Seðlabanka Íslands um kaup og sölu gjaldeyris vegna 2018-2020 í töflum 3 og 4.

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. 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 900 m.kr.

Tafla 3. Reiðufjárviðskipti með erlendan gjaldeyri, sundurliðun eftir viðskiptavinum.

Viðskiptavinir	2018	2019	2020
Innlendir einstaklingar	33,8	30,7	8,6
Erlendir einstaklingar	7,2	8,8	4,3
Innlendir lögaðilar	32,3	40,0	9,8
Ferðamenn	10,2	7,5	0,6
Samtals	83,6	87,1	23,3

Fjárhæðir í milljörðum króna.

Tafla 4. Reiðufjárviðskipti með erlendan gjaldeyri, sundurliðun eftir gjaldmiðlum.

Sundurliðun eftir gjaldmiðlum	2018	2019	2020
EUR	1,1	1,1	1,1
USD	1,1	1,2	1,1
CPI	6,7	6,1	6,1
PLN	1,1	1,1	1,1
DKK	1,1	1,1	1,1
SEK	1,3	1,2	0,3
NOK	1,5	1,7	0,4

Fjárhæðir í miljörðum króna.

Helstu ógnir eru sambærilegar og í reiðufjárviðskiptum. Til viðbótar má nefna að nokkuð auðvelt er 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 og hlutfall þeirra, í fjölda talið, hefur aukist, þrátt fyrir að hlutfallið sé ennþá minna en hlutfall lágra seðla. Með þessum hætti er nokkuð auðveldlega unnt að koma miklu fé í umferð þrátt fyrir að almennt sé notkun reiðufjár lítil hlutfallslega.

Þá er þekkt sú birtingarmynd peningaþvættis í málum hjá lögreglu að ólögætum ávinningi sé umbreytt í erlendan gjaldeyri, oft evrur, og grunur um að hann sé fluttur úr landi. Á hinn bóginn eru engar vísbendingar 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.

Veikleikar/mildandi þættir

Ekki liggur fyrir vitneskja um hvar háir peningaseðlar eru mest notaðir í viðskiptalífinu. Jafnframt skortir á að upplýsingar um notkun reiðufjár, bæði hvað varðar íslenska og erlenda peningaseðla, séu aðgengilegar og greinanlegar.

Til mildandi þátta má nefna að stærsti útgefni peningaseðillinn hér á landi er 10.000 kr. seðillinn sem settur var í umferð í árslok 2013. Ekki er um að ræða ýkja háa fjárhæð í samanburði við seðla ýmissa annarra gjaldmiðla. Þá er notkun reiðufjár almennt lítil hér á landi í samanburði við önnur Evrópulönd.

Áhættuflokkun

Áhætta af notkun hárra peningaseðla er talin **veruleg**.

3.3 STARFSEMI FÉLAGA

FÉLÖG MEÐ FJÁRHAGSLEGAN TILGANG OG ALMENN FÉLÖG

Mikill fjöldi félaga og samtaka eru á Íslandi og félagaform mismunandi. Við aðgreiningu á félagaformi má gera greinarmun á félögum sem hafa fjárhagslegan og ófjárhagslegan tilgang, en í framkvæmd eru gerðar nokkuð strangari kröfur til félaga sem hafa fjárhagslegan tilgang, t.d. um hæfi stjórnarmanna og fjárreiður. Engin heildarlöggjöf er til um félög en lög hafa verið sett um mismunandi félagaform, s.s. um hlutafélög, einkahlutafélög og sameignarfélög. Þegar kemur að félögum sem hafa fjárhagslegan tilgang má flokka þau eftir ábyrgð félagsmanna á skuldbindingum félagsins, þ.e. eftir því hvort félagsmenn beri ótakmarkaða ábyrgð á skuldbindingum félagsins eða takmarkaða. Sú umfjöllun sem á eftir fer tekur mið af þrenns konar skiptingu félaga með fjárhagslegan tilgang. Í fyrsta lagi er fjallað um einkahlutafélög, í öðru lagi hlutafélög, samlagsfélög og sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur og í þriðja lagi önnur félög. Að lokum er fjallað um almenn félög og félagasamtök sem ekki hafa fjárhagslegan tilgang. Við greininguna og eftirfarandi áhættuflokkun var m.a. notast við upplýsingar frá fyrirtækjaskrá, lögreglu, SRS, skýrslur frá öðrum opinberum aðilum og viðhlítandi löggjöf.

Einkahlutafélög

Áhættuflokkun



Stofnun, starfsemi og slit – helstu ógnir

Um einkahlutafélög gilda lög nr. 138/1994. Um er að ræða langalgengasta félagaformið en fjöldi einkahlutafélaga í upphafi árs 2021 var tæplega 41.000. Á árinu 2019 voru stofnuð um 2.200 ný einkahlutafélög og á árinu 2020 tæplega 2.500. Upplýsingar um slit slíkra félaga eða gjaldþrot fyrir sama tímabil liggja ekki fyrir en á árinu 2019 urðu um 800 fyrirtæki á Íslandi gjaldþrota.³⁰ 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. Fyrirtækjaskrá móttekur 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 sameignarfélög, skráð samlagsfélög, skráð félagasamtök, lífeyrissjóðir og sjálfseignarstofnanir sem eru undir opinberu eftirliti. Þá geta fyrrgreind félög og stofnanir, sem eru heimilisföst í EES-ríki, 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 gjaldþrota-skiptum.
- Ef hann er einstaklingur skal hann vera lögráða.

Þá eru eftirfarandi hæfisskilyrði gerð til fyrirsvars-

³⁰ www.hagstofa.is/talnaefni/atvinnuvegir/fyrirtaeki/gjaldthrot/.

manna 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, gjaldþrotaskipti eða opinber gjöld.

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

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

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

Einkahlutafélögum er skylt að semja og skila ársreikningi samkvæmt lögum um ársreikninga nr. 3/2006 og er skylt að hafa endurskoðanda eða skoðunarmann. Að ákveðnum skilyrðum uppfylltum kann einkahlutafélag þó að teljast svonefnt örfélag samkvæmt skilgreiningu laga nr. 3/2006 og þar með undanþegið þeirri skyldu að skila ársreikningi með tilheyrandi yfirferð skoðunarmanns eða endurskoðanda. 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. Eftirlit með skilum ársreikninga er í höndum ársreikningaskrár Skattsins. Skil á ársreikningum hafa smám saman batnað á undangengnum árum. Sé miðað við árið 2019 voru ársreikningsskil vegna þess árs

nálægt 90% en það ár skiluðu tæplega 36.000 félög ársreikningi af rúmlega 41.000. Aftur á móti var næstum helmingur félaga sem skilaði ársreikningi eftir lögbundinn skilafrest, 31. ágúst. Þá var sektum vegna vanskila á ársreikningum beitt vegna 3.500 tilvika.

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

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

- Auðvelt, ódýrt og fljótlegt er að stofna einkahlutafélag. Vegna fjölda þeirra og tíðni stofnunar er með einföldum og auðveldum hætti unnt að koma upp neti félaga sem unnt er að nota til þess að þvætta peninga með skattsvikum og öðrum frumbrotum peningaþvættis. Þá er mögulegt að eiga félög 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 takmarkaðar. Loks eru þau úrræði sem unnt er að beita stjórnarmenn eða framkvæmdastjóra einkahlutafélags óskilvirk og eftirlit fyrirtækjaskrár er að þessu leyti takmarkað. Missi stjórnarmaður eða framkvæmdastjóri t.a.m. hæfi sitt skulu þeir upplýsa fyrirtækjaskrá um það. Engin dæmi eru hins vegar um það í framkvæmd að fyrirtækjaskrá sé upplýst um missi hæfis þrátt fyrir að slík tilvik séu þekkt.
- Þá er þekkt aðferð skömmu fyrir gjaldþrot að gera breytingar á fyrirvari einkahlutafélaga með aðkomu svonefndra „útfararstjóra“. Í því felst að einstaklingar eru fengnir til að skrá sig í stjórn félags til að dylja hver fer með raunverulega stjórnun þess.
- 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, sbr. t.d. Lrd. 20. nóvember 2020 í máli nr. 533/2019, Hrd. 3. nóvember 2016 í máli nr. 738/2015 og Hrd. 22. september 2016 í

máli nr. 499/2015. Ráðstöfun slíkra fjármuna kann að fela í sér peningþvætti. Á síðari árum hafa enn fremur nokkrir dómar fallið um að eigandi einkahlutafélags geti ekki samsamað sig hagsmunum þess, sbr. t.d. Hrd. 6. apríl 2017 í máli nr. 770/2015 og Hrd. 28. apríl 2016 í máli nr. 74/2015.

- Virkt eftirlit með ársreikningsskilum er takmarkað og byggir t.a.m. ekki á markvissri greiningu á brotamynstri (modus operandi), t.d. varðandi greiningu á hagnaði ársreikninga félaga í sömu atvinnugrein, rekstrarútgjöldum og mögulegum skattundanskotum.
- Á Íslandi þrífst svört atvinnustarfsemi en um það hafa m.a. verið ritaðar skýrslur um skattundanskot sem gerðar hafa verið opinberar.³¹ 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. Skattyfirvöld og lögregla hafa reynt með skipulögðum hætti að taka á þessu en fyrir liggja upplýsingar um að samhliða rekstri einkahlutafélaga sé í einhverjum tilvikum stunduð svört atvinnustarfsemi.
- Ein birtingarmynd brotastarfsemi í annars löglegru starfsemi eru viðskipti á milli tengdra aðila af ýmsu tagi sem m.a. geta tengt anga sína yfir landamæri. Einkahlutafélagaformið hefur verið notað í þessum tilgangi, t.d. til að slíta slóð fjármuna. Ráðstöfun á slíkum fjármunum kann að fela í sér peningþvætti ef um ræðir ólögmetan ávinning.
- Á Íslandi er undanskot eigna og „kennitölufلاك“ stórt vandamál í fyrirtækjarekstri, þ.e. þegar fyrirtæki sem sér fram á gjaldþrot flytur eignir sínar yfir á „nýja kennitölu“ en skilur skuldir fyrirtækisins eftir á „gömlu kennitölu“. Þannig getur eigandi fyrirtækisins í raun haldið áfram að reka það án þess að greiða skuldir þess, því kröfuhafar geta aðeins gengið að þeim eignum sem skráðar eru á gömlu kennitöluna. Með þessu

móti getur félag komist undan því að standa skil við kröfuhafa, einkum önnur einkafyrirtæki. Hið sama getur gilt um opinber gjöld og skatta. Í réttarframkvæmd eru fjölmörg dæmi um undanskot eigna og skatta við gjaldþrot. Þá þekkjast enn fremur dæmi um að kennitölufلاك hafi komið til kasta dómstóla þar sem einkahlutafélagaformið hefur verið misnotað, sbr. t.d. Hrd. 6. apríl 2017 í máli nr. 770/2015.

- 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.

Veikleikar/mildandi þættir

Samkvæmt framansögðu eru ýmsar ógnir sem steðja að starfsemi einkahlutahlutafélaga og skort hefur á ýmislegt bæði í lögum og eftirliti sem spornað getur við peningþvætti 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 hæfis stjórnenda einkahlutafélaga, hertari viðurlög við skorti á ársreikningsskilum og afskráningu og slitum félaga þegar þau eru ekki í rekstri. Einnig skortir úrræði að lögum til þess að stjórnvöld geti haft með höndum upplýsingaskipti sín á milli um starfsemi félaga, s.s. vegna missi á hæfi. Þá hefur enn fremur skort verulega á eftirlit með peningþvætti, mögulegri misnotkun á einkahlutafélagaförminu og ýmsu sem tengist starfsemi einkahlutafélaga, t.d. varðandi greiningu á tölulegum upplýsingum úr ársreikningum félaga. Loks hefur engin fræðsla verið um peningþvætti fyrir þá sem stofna félög og/eða stjórnendur þeirra og virðist áhættuvitund á þeim vettvangi vera fremur lítil.

Hvað mildandi þætti varðar má sjá þess merki að áhættuvitund sé að aukast hér á landi um starfsemi einkahlutafélaga og peningþvætti, eins og vilji stjórnvalda til að taka á kennitölufلاكki ber með sér.³² Í þessu sambandi má enn fremur nefna m.a. breytingar á almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur sem hafa að markmiði að stemma stigu við misnotkun á hlutafélagaförminu og er kennitölufلاك í atvinnurekstri þar fyrst og fremst undir. Nánar tiltekið er um

³¹ *Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða. Skýrsla starfshóps.*

³² *Skýrsla samstarfshóps félags- og barnamálaráðherra um félagsleg undirboð og brotastarfsemi á vinnumarkaði. Félagsmálaráðuneytið, Reykjavík 2019.*

að ræða breytingar sem gerðar voru á 262. gr. hgl. um atvinnurekstrarbann.³³ Enn fremur var lagt fram frumvarp um breytingar á lögum um gjaldþrotaskipti o.fl. nr. 21/1991 (atvinnurekstrarbann) í því skyni að sporna við misnotkun á hlutafélaga-forminu og kennitöluflakki í atvinnurekstri.³⁴ Frumvarpið náði þó ekki fram að ganga. Loks er verulega til bóta setning laga um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019 þar sem gerð er krafa um að upplýsingar um

raunverulegt eignarhald félaga liggi fyrir. Viðeigandi stjórnvöld hafa því á hverjum tíma aðgang að upplýsingum um raunverulegt eignarhald félaga.

Áhættuflokkun

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

Hlutafélög, sjálfseignarstofnanir og samlagsfélög

Áhættuflokkun



Stofnun, starfsemi og slit – helstu ógnir

Um hlutafélög og samlagshlutafélög gilda lög nr. 2/1995. Að flestu leyti eru lagakröfur fyrir hlutafélög og samlagshlutafélög sambærilegar þeim sem gilda um einkahlutafélög. Ekki gilda sérstök lög um samlagsfélög, en í lögum um verslanaskrár, firmu og prókúruumboð nr. 42/1903 er að finna dreifð ákvæði um slík félög. Ábyrgð í samlagshlutafélögum og samlagsfélögum er blönduð.

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

Samanlagður fjöldi hlutafélaga, samlagshlutafélaga, samlagsfélaga og sjálfseignarstofnana sem stunda atvinnurekstur er rúmlega 3.800. Þar af eru samlagsfélög langflest, rúmlega 3.000.

Margar af þeim ógnum sem eiga við um einkahlutafélög eiga við um hlutafélög, samlagshlutafélög, samlagsfélög og sjálfseignarstofnanir sem stunda atvinnurekstur. Aftur á móti eru félög þessi margfalt færri, fá slík félög eru stofnuð á ári, dæmi um misnotkun á þeim eru ekki í nokkru hlutfalli við einkahlutafélagaformið og erfiðara er um vik að nota félagaform þessi til að þvætta ólögsmætan ávinning.

Veikleikar/mildandi þættir

Margir þeirra veikleika 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.

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

Áhættuflokkun

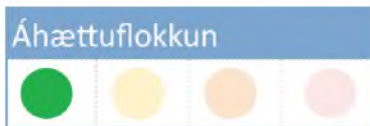
Áhætta tengd stofnun, starfsemi og slitum hlutafélaga, samlagshlutafélaga, samlagsfélaga og sjálfseignarstofnana sem stunda atvinnurekstur er **miðlungs**.

³³ Lög nr. 56/2019 um breytingu á almennum hegningarlögum, lögum um hlutafélög, lögum um einkahlutafélög og lögum um sjálfseignarstofnanir sem

stunda atvinnurekstur (misnotkun á félagaformi og hæfisskilyrði).

³⁴ www.althingi.is/alttext/150/s/1429.html.

Önnur félög



Stofnun, starfsemi og slit – helstu ógnir

Hér undir falla önnur félagaform en að framan hefur verið fjallað um og hafa fjárhagslegan tilgang. Flest þessara félaga eru sameignarfélög, sem eru rúmlega 2.000 og hefur fækkað nokkuð frá gerð síðasta áhættumats. Önnur félagaform eru t.d. samvinnufélög, evrópsk fjárhagsleg hagsmunafélög og Evrópufélög. Um öll framangreind félagaform gilda sérstök lög.

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

Veikleikar/mildandi þættir

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

Áhættuflokkun

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

Almenn félög og félagasamtök



Almennt – helstu ógnir

Þessi flokkur, almenn félög og félagasamtök, tilheyra 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 eða félagasamtaka í lögum og skipta því ákvæði samþykktu miklu við túlkun á réttarstöðu þeirra auk þess sem meginreglur félagaréttarins koma þá til skoðunar. Sem dæmi um almenn félög og félagasamtök má nefna stjórn mála flokka, íþróttfélög, skákfélög, fagfélög, stéttarfélög, samtök vinnuveitenda, mannúðarfélög og menningarfélög. Unnt er að fá almenn félög og félagasamtök skráð í fyrirtækjaskrá samkvæmt lögum um fyrirtækjaskrá nr. 17/2003 en þau eru ekki skráningarskyld og sækja þarf um skráningu þeirra.

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

um ársreikninga nr. 3/2006.

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 hlutverk að hafa yfirsýn yfir starfsemi þeirra. Starfsemin afmarkast af samþykktum hvers félags fyrir sig, en engar almennar hæfiskröfur eru gerðar til stofnenda, eigenda eða fyrirsvarsmanna þeirra eða kunnáttu til þess að annast fjárreiður og reikningsskil. Þá liggja hvergi fyrir upplýsingar um hvernig fjárreiðum og 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. Loks hafa engar leiðbeiningar verið gefnar út um stjórnarhætti slíkra félaga.

Í árslok 2020 voru almenn félög og félagasamtök um 12.000 og hefur fækkað um fjögur þúsund frá gerð síðasta áhættumats. Ætla má að það stafi af gildistöku laga um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019. Helsta ógn við að félagaform þetta sé misnotað vegna peningabættis er skortur á yfirsýn, mikið aðgengi er að slíkum félögum og auðvelt að stofna þau, mikill fjöldi félaga og félagasamtaka eru skráð. Þá er auðvelt að þvætta fjármuni í gegnum starfsemi þeirra þar sem engar kröfur eru gerðar um fjárreiður slíkra félaga. Loks

þarf enga sérfræðipækkingu til þess að misnota félagiformið.

Engin dæmi eru þó um það hjá lögreglu að félagiform þetta hafi verið misnotað. Hjá SRS eru einhver dæmi þess.

Veikleikar/mildandi þættir

Heildaryfirsýn yfir almenn félög og félagasamtök skortir, sem og eftirlit og lagaumgjörð um starfsemi þeirra. Engin fræðsla er um starfsemi almennra félaga og félagasamtaka, t.d. um góða stjórnarhætti eða leiðbeiningar um fjárreiður og reikningsskil, ef undan eru skilin félög samkvæmt lögum um skráningarskyldu

félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri nr. 119/2019. Í raun gilda ekki aðrar reglur um starfsemi almennra félaga og félagasamtaka en þær sem þau setja sér sjálf í formi samþykka.

Til mildunar er skráningarskylda raunverulegs eiganda almenns félags eða félagasamtaka sem ætlað er að greina og koma í veg fyrir peningþvætti, sbr. lög um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019.

Áhættuflokkun

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

ALMANNAHEILLAFÉLÖG

Við áhættumatið voru svonefnd almannaheillafélög tekin til skoðunar en það eru félög sem hafa að tilgangi að vinna að almannaheillum. Meginástæða þess að horft var til slíkra félaga er sú að innan FATF er mikil áhersla lögð á það félagagöngu þar sem slík félög hafa verið misnotuð innan ríkja FATF, einkum við fjármögnun hryðjuverka. Við gerð áhættumatsins var skilgreining FATF á almannaheillafélögum höfð til hliðsjónar, en samtökin skilgreina slík félög með eftirfarandi hætti: „A legal person or arrangement or organisation that primarily engages in raising or disbursing funds for purposes such as charitable, religious, cultural, educational, social or fraternal purposes, or for the carrying out of other types of „good works“.“³⁵ Á þessum grunni var umfjöllunin afmörkuð við skráð trú- og lífsskoðunarfélög, stofnanir og sjóði sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá og önnur almannaheillafélög. Tekið skal fram að félög sem starfa á grundvelli laga um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri nr. 119/2019 eru tekin til sérstakrar umfjöllunar í kafla áhættumatsins um fjármögnun hryðjuverka. Við greininguna var m.a. notast við upplýsingar frá fyrirtækjaskrá, eftirlitsaðilum, lögreglu og SRS, upplýsingar og skýrslur frá öðrum opinberum aðilum og viðhlítandi löggjöf.

Trú- og lífsskoðunarfélög

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

Trú- og lífsskoðunarfélög starfa á grundvelli laga um skráð trú- og lífsskoðunarfélög nr. 108/1999 og reglugerð um skráningu slíkra félaga nr. 106/2014. Lögin kveða á um rétt manna til að stofna trúfélög og iðka trú sína í samræmi við sannfæringu hvers og eins. Skráð trú- og lífsskoðunarfélög eru 51, þar af eru 45 trúfélög og sex lífsskoðunarfélög. Skráning hefur í för með sér tiltekin lögbundin réttindi og skyldur fyrir slík félög, þ.á m. rétt til hlutdeildar í álöögðum tekjuskatti í formi sóknargjalda sem árið 2020 var 11.700 kr. á mann á ári. Á árinu 2020 voru um 2,6 ma.kr. greiddir úr ríkissjóði vegna sóknargjalda.³⁵ 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 stofnenda eða stjórnarmanna og er t.a.m. ekki gerð krafa um að þeir þurfi að vera búsettir á Íslandi eða hafa önnur

tengsl við landið. Að auki er ekki gerð krafa um að stjórnarmenn séu skráðir í félagið eða krafa um að staðfest sé að þeir komi raunverulega að starfsemi þess.

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 og úrræði þess aðila sem sinnir eftirliti að lögum takmarkað. Engar hæfiskröfur eru gerðar til þeirra sem annast fjárreiður félaganna, sem geta verið forstöðumenn þess eða aðrir, allt eftir því hvað samþykktir 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 fellt skráningu þess úr gildi að undangenginni viðvörðun og úrbótafesti. Að öðru leyti eru lögin faorð um eftirlit sýslumanns og heimildir hans í þeim efnum. Þá kveða lögin ekki á um viðurlagatengd úrræði.

Á síðastliðnum tveimur til þremur árum hefur dregið úr skilum skýrslna trú- og lífsskoðunarfélaga um fjárreiður

³⁵ Sóknargjöld 2020. Fjársýsla ríkisins, Reykjavík 2021, bls. 2.

til sýslumanns. Fyrir árið 2017 skiluðu 36 félög skýrslunni, fyrir árið 2018 voru þau 32 og vegna ársins 2019 voru þau 26.

Helsta ógn við starfsemi sem þessa er að félagafarmið verði misnotað í þágu brotastarfsemi, þar með talið í því skyni að þvætta ólögsmætan ávinning. Eitt þekkt dæmi er um að trúfélag hafi verið misnotað til þess að drýgja ætlaða refsiverða háttsemi. Það mál er til meðferðar í refsivörslukerfinu.

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

Veikleikar/mildandi þættir

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

veikleikar einkum að ófullnægjandi ákvæðum um hæfi fyrirsvarsmanna þessara félaga, bókhaldi þeirra og fjárreiðum. Þá skortir úrræði að lögum til þess að geta sinnt eftirliti með félagastarfsemi þessari, t.d. vegna skýrsluskila.

Aftur á móti eru skráð trú- og lífsskoðunarfélög fá og mál sem tengjast misnotkun á þessu félagafarmi fátíð. Þá eru vísbendingar um aukna áhættuvitund frá gerð síðasta áhættumats með starfsemi almannaheillafélaga. Loks hefur verið gefið út fræðsluefni sem snýr að almannaheillafélögum og haldin hafa verið námskeið og fræðslufundir fyrir almannaheillafélög.

Áhættuflokkun

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

Sjóðir og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá



Almennt – helstu ógnir

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

Í skipulagsskrá skal greina stofnfé, hvaðan það er runnið, hvert skuli vera markmið sjóðs eða stofnunar og hvernig fé skuli varið til að ná þeim markmiðum. Að teknu tilliti til breytinga á lánskjaravísitölu miðað við árið 2021 má stofnfé sjóðs að lágmarki vera 1.285.000

kr.³⁶ Þá skal í skipulagsskrá greina frá því hvernig stjórn sjóðs eða stofnunar skuli skipuð og hver skuli bera ábyrgð á fjárvörslu. Þá skal sá sem ábyrgð ber á sjóði eða stofnun eigi síðar en 30. júní ár hvert senda Ríkisendurskoðun reikning sjóðsins eða stofnunarinnar fyrir næstliðið ár ásamt skýrslu um það hvernig fjármunum hefur verið ráðstafað á því ári. Ekki eru gerðar hæfiskröfur til þeirra sem stjórna slíkum sjóðum og stofnunum.

Sýslumaðurinn á Norðurlandi vestra fer með framkvæmd laga nr. 19/1988 og skal halda skrá um alla sjóði og stofnanir samkvæmt lögnum. 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

³⁶ www.syslumenn.is/thjonusta/thinglysingar-og-stadfestingar/stadfestingar-a-skipulagsskram-fyrir-sjodi-eda-stofnanir/.

sýslumaður hefur skipað málum á annan veg.

Ríkisendurskoðun gefur árlega út útdrátt úr ársreikningum stofnana og sjóða. Samkvæmt útgefnum útdrætti vegna rekstrarársins 2019 voru í lok þess árs 696 virkar stofnanir og sjóðir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá. Þá munu sjö nýjar skipulagsskrár hafa verið staðfestar á árinu og 16 stofnanir og sjóðir sem taldir voru óstarfhæfir lagðir niður. Í byrjun árs 2021 höfðu 473 sjóðir og stofnanir skilað ársreikningi til Ríkisendurskoðunar vegna rekstrarársins 2019. Alls mun 705 sjóðum og stofnunum hafa borið að skila ársreikningi fyrir það ár og því höfðu 67% ársreikninga borist sex mánuðum eftir eindaga skila. Alls hafa 54 sjóðir og stofnanir aldrei skilað inn ársreikningi.³⁷

Samkvæmt útdrætti Ríkisendurskoðunar eru stofnanir og sjóðir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá mjög misjafnir að stærð. Þannig voru eignir 56 sjóða sem skiluðu ársreikningi fyrir 2019 undir 500.000 kr. Þar af voru átta sjóðir eignalausir í lok árs 2019 og var meirihluti þeirra lagður niður á því ári. Af þeim 473 stofnunum og sjóðum sem skiluðu ársreikningi voru 216 þeirra með tekjur á árinu 2019. Af þeim 257 sjóðum sem ekki höfðu tekjur á árinu voru 128 sjóðir án gjalda, auk þess sem fimm sjóðir til viðbótar voru hvorki með tekjur né gjöld, né áttu eignir í lok árs 2019.

Helsta ógn við starfsemi þessa er að brotamenn eða

skipulögð brotasamtök misnoti slíka sjóði og stofnanir. Stofnun þeirra er tiltölulega einföld og auðvelt að fara með yfirlit í þeim og í reynd án þess að þær upplýsingar séu skráðar. Þá eru ekki gerðar strangar kröfur til utanumhalds fjármuna. Lögbundið eftirlit lýtur einkum að skilum á ársreikningum, en þau skil eru ófullnægjandi. Lita verður til þess að yfir 30% af rúmlega 700 stofnunum og sjóðum skila ekki ársreikningi eða skila honum of seint.

Loks er dæmi um að sjóður eða stofnun hafi verið misnotuð til þess að drygja ætlaða refsiverða háttsemi. Það mál er til meðferðar hjá lögreglu.

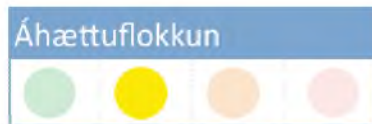
Veikleikar/mildandi þættir

Lög nr. 19/1988 eru komin til ára sinna og þarf að endurskoða í heild sinni með hliðsjón af því að alltof margir sjóðir og stofnanir skila ekki ársreikningi og eftirlit með starfseminni er takmarkað. Engin viðurlög eru við því að skila ekki ársreikningi og þau úrræði sem mælt er fyrir um í lögnum eru fá og virðast ekki nýtast sem skyldi. Þá eru engin skilyrði í lögnum um hæfi þeirra sem stjórna slíkum sjóðum og stofnunum. Á hinn bóginn eru mál sem tengjast misnotkun á þessu félagaformi fátíð.

Áhættuflokkun

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

Önnur almannaheillafélög



Almennt – helstu ógnir

Undir þennan flokk félaga falla þau félög og félagasamtök sem vinna að almannaheillum. Því er hér fremur horft til tilgangs félags en ekki forms. Annars vegar tilheyrir flokknum almenn félög og félagasamtök sem ekki eru rekin í hagnaðarskyni en vinna að almannaheillum. Um það félagaform er einnig fjallað í umfjöllun um almenn félög og félagasamtök fyrr í

áhættumatinu. Hins vegar tilheyrir flokknum almannaheillafélög sem starfa samkvæmt lögum um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri nr. 119/2019.

Í árslok 2020 voru almenn félög og félagasamtök um 12.000. Fyrirtækjaskrá flokkar ekki félög eftir tilgangi þeirra og vegna þessa liggja ekki fyrir upplýsingar um hve mörg af þeim almennu félögum og félagasamtökum sem skráð eru vinna að almannaheillum. Með hliðsjón af gerð síðasta áhættumats má ætla að þau félög sem vinna að almannaheillum séu örfá hundruð talsins, að hámarki

³⁷ Útdráttur úr ársreikningum sjálfseignarstofnana og sjóða sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, fyrir rekstrarárið 2019. Ríkisendurskoðun, Reykjavík 2021, bls. 2.

450. Nái starfsemi þeirra yfir landamæri eru þau skráningarskyld.

Um almannaheillafélög sem starfa yfir landamæri er fjallað í tédum lögum nr. 119/2019. Þau eru skráningarskyld en fjöldi þeirra er rétt innan við 30. Kröfur til umrædds félagafoms eru hæfilegar, að teknu tilliti til fjölda þeirra. Umfang þessara félaga er ekki mikið. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. ppl., sbr. breytingalög þeirra laga nr. 96/2020, hefur RSK eftirlit með slíkum félögum.

Helsta ógn við starfsemi félaga sem vinna að almannaheillum varðandi peningaþvætti er bundin við félög og félagasamsamtök, sbr. fyrri umfjöllun áhættumats. Stafar það af því hversu einfalt og auðvelt er að þvætta fjármuni í gegnum starfsemi þeirra. Engin dæmi eru þó um að félagafom þetta hafi verið misnotað til þess að þvætta fjármuni.

Veikleikar/mildandi þættir

Heildaryfirsýn yfir almenn félög og félagasamtök sem vinna að almannaheillum skortir, sem og eftirlit og lagaumgjörð 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. Engin fræðsla er um starfsemi almennra félaga og

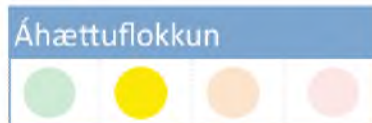
félagasamtaka, t.d. um góða stjórnarhætti eða leiðbeiningar um fjárreiður og reikningsskil, ef undan eru skilin félög sem starfa yfir landamæri á grundvelli laga nr. 119/2019. Í raun gilda ekki aðrar reglur um starfsemi almennra félaga og félagasamtaka sem vinna að almannaheill innanlands en þær sem þau setja sér sjálf í formi samþykka.

Til mildandi þátta má nefna skráningarskyldu raunverulegs eiganda almenns félags eða félagasamtaka sem ætlað er að greina og koma í veg fyrir peningaþvætti, sbr. lög um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019. Þá verður einnig að horfa til þess að hlutfall félaga sem vinna að almannaheillum í samanburði við heildafjölda almennra félaga og félagasamtaka er lágt. Að lokum hefur framið fram fræðsla fyrir félög sem starfa yfir landamæri á grundvelli laga nr. 119/2019.

Áhættuflokkun

Með hliðsjón af framangreindum ógnum og veikleikum, að teknu tilliti til mildandi þátta, verður að telja að það sé **miðlungs** áhætta af því að félög með þennan tilgang geti verið misnotuð.

Raunverulegur eigandi



Almennt – helstu ógnir

Raunverulegur eigandi er skilgreindur í lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun 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 lögum um skráningu raunverulegra eigenda nr. 82/2019 er stuðst við framangreinda skilgreiningu.

Í þessu samhengi er gerður greinarmunur á lagalegum eiganda og raunverulegum eiganda. Lagalegur eigandi er sá sem er skráður eigandi fjármuna, eigna eða fyrirtækja. Hann þarf þó ekki endilega að vera raunverulegur eigandi. Aðilar kunna að sjá sér hag í því

að 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 fyrirtækja sem ekki eru með starfsemi (skúffufélaga) eða með öðrum hætti. Raunverulegur eigandi er alltaf einstaklingur og er sá sem í raun getur tekið ákvörðun um ráðstöfun fjármuna, stjórnun aðila eða sá sem nýtur góðs af þeim eignum sem um ræðir.

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

laganna falla lögaðilar sem stunda atvinnurekstur hér á landi eða eru skráðir í fyrirtækjaskrá, þ.m.t. útibú erlendra hlutafélaga og einkahlutafélaga, sbr. 1. mgr. 2. gr. laganna. Þá gilda lögin um erlenda fjárvörslusjóði eða sambærilega aðila sem eiga viðskipti hér á landi, sbr. 2. mgr. sama ákvæðis. Lögin gilda ekki um stofnanir og fyrirtæki í eigu ríkis eða sveitarfélaga né heldur um lögaðila sem skráðir eru á skipulegum markaði samkvæmt skilgreiningu laga um kauphallir, sbr. 3. mgr. Í vafatilvikum sker RSK úr um það hvort aðili eða flokkur aðila heyri undir lögin, sbr. 4. mgr. Samkvæmt 2. mgr. 1. gr. laganna skal skrá upplýsingar um raunverulega eigendur aðila í fyrirtækjaskrá sem starfrækt er af RSK. Skráningaraðilum er skylt að tilkynna um allar breytingar sem verða á skráningu, sbr. 6. gr. laganna.

Í III. kafla laga nr. 82/2019 er mælt fyrir um viðurlög. Tvenns konar viðurlagaúrræðum er unnt að beita á grundvelli laganna, þ.e. dagsektum á skráningarskyldan aðila samkvæmt 14. gr. og stjórnvaldssektum á einstakling eða lögaðila samkvæmt 15. gr. Þá hafa lögin einnig að geyma heimild til slita og afskráningar skráningarskylds aðila.

Samkvæmt upplýsingum frá fyrirtækjaskrá höfðu tæplega 95% allra skráningarskyldra aðila gengið frá skráningu raunverulegra eigenda í lok árs 2020 eða um rúmlega 59.400 lögpersónur. Á sama tíma höfðu boðunarbréf um fyrirhugaðar dagsektir verið send til tæplega 11.500 lögpersóna en sektir verið lagðar á tæplega 2.250. Þá höfðu úrskurðir um dagsektir verið sendir til tæplega 2.700 lögpersóna.

Helstu ógnir varðandi skráningu raunverulegra eigenda er að skráning sé ekki rétt og að skráður sé annar en raunverulegur eigandi, gagngert í því skyni að dylja raunverulegt eignarhald og um leið mögulega slóð fjármuna. Í því felst aftur móti áhætta fyrir þann einstakling sem tekur á sig slíka ábyrgð og fyrirtækjaskrá hefur að sama skapi eftirlit með því og eru mörg dæmi um það í rannsóknnum SRS á brotum í tengslum við virðisaukaskatt, að einstaklingar hafi verið fengnir til að skrá sig í stjórn félags til að dylja hver fer með raunverulega stjórnun þess. Getur þetta átt sér stað strax í upphafi reksturs, undir rekstri félagsins eða með aðkomu svokallaðra „útfararstjóra“ undir lok reksturs. Ætla má að ný löggjöf sporni við þessu en ekki er komin nægjanlega góð reynsla á það. Helstu ógnir þarf því að meta hliðsjón af stuttum gildistíma laga nr. 82/2019, miklum fjölda skráningarskyldra aðila og að nokkuð er um að dagsektum hafi verið beitt.

Veikleikar/mildandi þættir

Helstu veikleikar lúta að stuttum gildistíma laga nr. 82/2019 og takmarkaðri reynslu sem komin er á þau, auk mikils fjölda skráningarskyldra aðila.

Aftur á móti hefur skráning skráningarskyldra aðila gengið framúrskarandi. Þá eru úrræði í lögum til þess að beita viðurlögum og afskrá félög sem ekki hafa skráð raunverulegan eiganda. Aukinheldur hefur útgáfa fræðsluefnis sem snýr að þessum málaflökki aukist.

Áhættuflokkun

Í ljósi þeirra miklu úrbóta sem gerðar hafa verið á skráningu raunverulegra eigenda telst áhætta í þessum matsþætti vera **miðlungs**.

3.4 FJÁRMÁLAMARKAÐUR

Í þessum hluta verður fjallað um mat og greiningu á hættu á peningabætti innan íslenska fjármálamarkaðarins. Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands (FME) er eftirlitsaðili með fylgni tilkynningarskyldra aðila á fjármálamarkaði við lög um peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, reglugerðir, reglur og viðmiðunarreglur þar að lútandi. FME hefur heimildir til að grípa til viðeigandi aðgerða við eftirlitið ef þörf krefur, s.s. beitingu viðurlaga og þvingunarúrreða. Þá sinnir FME fræðslu um þennan málaflokk til tilkynningarskyldra aðila og framkvæmir úttektir á fylgni þeirra við lög. Mat á ógnum og veikleikum/mildandi þáttum var m.a. unnið með hliðsjón af þekkingu og reynslu viðeigandi stjórnvalda og löggæslustofnana á fjármálamarkaðnum. Loks liggja til grundvallar matinu ýmsar tölulegar upplýsingar tengdar starfsemi á fjármálamarkaði.

Innlánastarfsemi

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

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

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

- Árið 2017 – 1.697 ma.kr.
- Árið 2018 – 1.849 ma.kr.
- Árið 2019 – 1.899 ma.kr.

Innlánastarfsemi felur 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 ógn af, t.d. vegna þess að um er að ræða einstaklinga í áhættuhópi vegna stjórnmalatengsla, aðila búsetta á svæðum sem hafa verið skilgreind sem áhættusöm eða aðila sem tengjast brotastarfsemi. Aðgengi að þessari þjónustu er auðvelt en flestir hafa kost 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 sérþekkingu í þeim tilgangi að þvætta fjármuni.

Innlán geta verið notuð af skipulögðum brotamönnum og/eða brotasamtökum til þess að þvætta ólögmatan ávinning. Helsta ógnin felst í því að stofnaðir séu fjöldi innlánsreikninga þar sem millifærslur og inn- og úttektir eru tíðar, oft er um að ræða lágar fjárhæðir sem kann að hafa þann tilgang að komast hjá frekari skoðun.

Peningabætti í gegnum innlánsreikninga er meðal algengustu aðferða sem þekktar eru hjá lögreglu, SFL og SRS. Brotamenn eru bæði innlendir og erlendir og getur hvort heldur sem er verið um að ræða skipulögð brotasamtök eða einstaka brotamenn. Umfang peningabættis með þessari aðferð er verulegt, auk þess sem notkun reiðufjár er töluverð.

Veikleikar/mildandi þættir

Þrátt fyrir að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til af hálfu tilkynningarskyldra aðila þyki almennt séð viðunandi eru enn til staðar veikleikar, m.a. varðandi áhættuflokkun viðskiptamanna og áhættumiðað eftirlit. Þá er mikilvægt að nefna að nýjar hættur og tækifæri kunna að skapast með nýrri tækni.

Aftur á móti má nefna að nafnlaus viðskipti eru óheimil og lagaumgjörð þykir fullnægjandi. Hvað frekari mildandi þætti varðar er áhættumiðað eftirlit með fjármálamarkaðnum umfangsmikið, innra eftirlit fjármálafyrirtækja er virkt og almenn áhættuvitund tilkynningarskyldra aðila ásættanleg, að teknu tilliti til fjölda tilkynninga til SFL. Með hliðsjón af viðunandi virkni innra eftirlits er innlánastarfsemi minna berskjölduð fyrir peningabætti. Þá eru

viðskiptabankarnir fjórir ekki með útibú erlendis og erlendir viðskiptamenn þeirra eru fáir, þó þeim hafi farið fjölgandi. Loks hefur útgáfa fræðsluefnis verið aukin.

Útlánastarfsemi



Almennt – helstu ógnir

Útlánastarfsemi felur í sér veitingu útlána til einstaklinga og fyrirtækja. Viðskiptabankar veita alhliða lán til einstaklinga og fyrirtækja, þ.m.t. yfirdráttarlán, fasteignalán, bílalán og almenn og sérhæfð lán til lítilla og stórra fyrirtækja. Lánveitingar sparisjóða eru einkum til einstaklinga og minni fyrirtækja á þeirra starfssvæði. Þá er eitt sérhæft lánafyrirtæki sem veitir bíla- og tækjafjármögnun og eitt lánafyrirtæki sem sinnir einkum greiðsluþjónustu, þ.m.t. færsluhirðingu ásamt því að veita neytendalán, m.a. í formi kreditkortalána. Aðrir tilkynningarskyldir aðilar sem veita lán, þó í minna mæli eða fyrir lægri fjárhæðir en framangreindir aðilar, eru t.d. lífeyrissjóðir, lánveitendur og greiðslustofnanir.

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

Helsta ógn sem steðjar að útlánastarfsemi er lýtur að peningþvætti felst í endurgreiðslu lána með ágóða af brotastarfsemi. Aftur á móti eru fá dæmi og/eða vísbendingar um að brotamenn eða skipulögð

Áhættuflokkun

Með hliðsjón af ógnum og veikleikum, að teknu tilliti til mildandi þátta, telst áhættan af peningþvætti vegna innlánastarfsemi vera **veruleg**.

brotasamtök nýti sér þessa leið til að þvætta ólögumætan ávinning og af þeim sökum verður m.a. að ætla að útlánastarfsemi sé ekki ýkja berskjölduð fyrir slíkri ógn.

Veikleikar/mildandi þættir

Þrátt fyrir að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til af hálfu tilkynningarskyldra aðila þyki almennt séð viðunandi eru enn til staðar veikleikar, m.a. varðandi áhættuflokkun viðskiptamanna og áhættumiðað eftirlit. Enn fremur birtast veikleikar í þessari starfsemi í því að umfang er umtalsvert, bæði hvað varðar fjölda og fjárhæðir lána. Þá er aðgengi að minni lánveitingum, t.d. yfirdráttarlánnum á netinu og kreditkortum, auðvelt. Slíkar aðferðir krefjast almennt sérfræðipækkingar á rekstri fyrirtækja til að unnt sé að þvætta umtalsverðar fjárhæðir með þessari aðferð.

Innra eftirlit með útlánastarfsemi telst almennt viðunandi en lagaumgjörð í tengslum við aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka nær til viðskiptabankastarfsemi, þ.á m. útlánastarfsemi. Auk þess gera lög um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002, lög um neytendalán nr. 33/2013 og lög um fasteignalán til neytenda nr. 118/2016 ráð fyrir að lánastofnanir búi yfir viðunandi innri útlánareglum og ferlum. Enn fremur er lánastarfsemi íslenskra lánastofnana að langstærstu leyti afmörkuð við innlandan markað og áhættumiðað eftirlit með fjármálamarkaðnum er umfangsmikið. Þá er áhættuvitund ásættanleg og sömuleiðis hafa stjórnvöld gefið út fræðsluefni sem snýr að málaflöknum.

Áhættuflokkun

Með hliðsjón af framangreindu telst áhætta af peningþvætti tengdri útlánastarfsemi vera **miðlungs**.

Peningasendingar

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

Peningasendingar eru skilgreindar sem „greiðsluþjónusta þar sem tekið er við jýármunum 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 jýárhæð til viðtakanda greiðslu eða til annars greiðsluþjónustuveitanda fyrir hönd viðtakanda greiðslu og/eða þegar tekið er við jýármunum 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.

Hér á landi hafa fjórir umboðsaðilar erlendra greiðslustofnana heimild til að stunda peningasendingar en einungis tveir þeirra eru virkir á þeim markaði. Heildarumfang peningasendinga árið 2020 var um 2,44 ma.kr.

Peningasendingar hér á landi eru aðeins stundaðar af umboðsaðilum erlendra greiðslustofnana og felur það í sér talsverða áhættu, ekki síst vegna þess að almennt er erfitt fyrir greiðslustofnanir, sem umboðsaðilar starfa fyrir, að stýra og hafa eftirlit með þeim síðarnefndu. Peningasendingaþjónusta sem umboðsaðilar veita fyrir hönd erlendra greiðsluþjónustuveitanda er yfirleitt starfrækt samhliða annarri ólíkri starfsemi, t.d. verslunarrekstur.

Þjónusta greiðslustofnana og umboðsaðila þeirra sem stunda peningasendingar byggir að mörgu leyti á viðskiptum með reiðufé. Þjónustan kann að tengjast áhættusömum ríkjum og eru vísbendingar um að í þeim ríkjum sé þjónustan notuð af viðskiptamönnum

sem annars ættu að sæta ströngu reglubundnu eftirliti. Þær ógnir sem þessi starfsemi stendur frammi fyrir felst í að viðskiptasambönd eru oft ekki til staðar til lengri tíma 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 áhættumats 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 starfsemi krefst ekki sérstakrar kunnáttu eða skipulags. Loks telst vera ógn fólgin í því að fjármálaþjónusta af þessu tagi sé starfrækt samhliða annars konar óskyldri starfsemi.

Nokkur fjöldi tilkynninga hefur borist SFL vegna gruns um peningaþvætti í gegnum peningasendingar.

Veikleikar/mildandi þættir

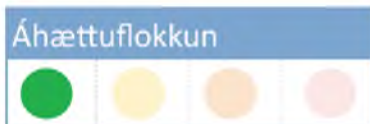
Fyrir liggur að umfang peningasendinga er verulegt hér á landi með hliðsjón af fjölda viðskipta. Vísbendingar eru um að þrátt fyrir að tilkynningarskyldir aðilar hafi gripið til tiltekinna aðgerða til varnar peningaþvætti séu enn til staðar talsverðir veikleikar varðandi innleiðingu áhættumiðaðrar nálgunar, m.a. varðandi áhættuflokkun viðskiptamanna og áhættumiðað eftirlit.

Umboðsaðilar hafa verið undir eftirliti FME frá og með 1. janúar 2019 og telst lagaumgjörð vera viðunandi. Eftirlit FME með framangreindri starfsemi hefur verið töluvert miðað við umfang hennar, þ.á m. eftirliti í tengslum við nafnlaus viðskipti. Áhættuvitund telst vera í meðallagi, sbr. tilkynningar til SFL. Loks hefur útgáfa fræðsluefnis stjórnvalda verið aukin.

Áhættuflokkun

Með hliðsjón af framangreindri umfjöllun telst áhætta af peningaþvætti í starfsemi peningasendinga vera mikil.

Lífeyrissjóðir



Almennt – helstu ógnir

Samtrygging

Samkvæmt ákvæðum laga um skyldutryggingu lífeyrisréttinda og starfsemi lífeyrissjóða nr. 129/1997 skal lífeyrisiðgjald til lágmarkstryggingaverndar og viðbótartryggingaverndar greitt mánaðarlega og þurfa lífeyrissjóðir að gera skattyfirvöldum grein fyrir því iðgjaldi sem greitt hefur verið til þeirra fyrir hvern rétthafa árlega. Meginreglan er sú að greiðslur úr samtryggingarlífeyrissjóðum tryggir rétthafa ævilangar greiðslur í samræmi við þau réttindi sem sjóðfélagi hefur áunnið sér með iðgjaldi sínu. Hér er því almennt ekki um eiginleg réttindi að ræða sem unnt er að innleysa eða framselja til annarra aðila.

Séreign

Samkvæmt ákvæðum laga nr. 129/1997 er viðskiptabönkum, sparisjóðum, verðbréfafyrirtækjum, líftryggingafélögum og lífeyrissjóðum heimilt að taka við séreign, hvort sem hún er til 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 unnt 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 mótramlagi til séreignarsjóðs.

Lífeyrisiðgjald til lágmarkstryggingaverndar og viðbótartryggingaverndar í séreign skal greitt mánaðarlega og þurfa vörsluaðilar, sem allir eru tilkynningarskyldir aðilar, að gera skattyfirvöldum grein fyrir því iðgjaldi til öflunar lífeyrisréttinda sem greitt hefur verið til þeirra fyrir hvern rétthafa árlega. Þá er samkvæmt lögum nr. 129/1997 óheimilt að taka út innstæðu 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. Þó er

heimilt að erlendir ríkisborgarar fái greiddan lífeyri þegar þeir flytja úr landi. Útgreiðslur úr lífeyrissjóðum eru skattlagðar sem tekjur við útgreiðslu.

Hér á landi eru starfandi 21 lífeyrissjóður og námu heildareignir þeirra í hreinni eign 5.284 ma.kr. árið 2019. Þá er lífeyrissparnaður einn helsti sparnaður Íslendinga. Þrátt fyrir að umfang fjármuna í lífeyrissjóðum sé verulegt verður að hafa eftirfarandi einkenni á starfseminni í huga:

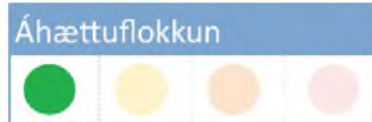
- Lífeyrissjóðir þurfa að gera skattyfirvöldum grein fyrir því iðgjaldi sem greitt hefur verið til þeirra fyrir hvern rétthafa á því ári.
- Sameignarsjóðir fela ekki í sér réttindi til innlausnar eða framsals.
- Greiðslur í séreignarsjóði eru ávallt tengdar launum starfsmanns.
- Ekki er heimilt að greiða eingreiðslur (e. lump sum) inn í séreignarsjóði.
- Ekki er unnt að innleysa réttindi í séreignarsjóðum nema við tiltekin skilyrði sem miðast við aldur, örorku eða dauðsfall og tveimur árum eftir fyrstu greiðslu iðgjalds. Þó geta erlendir ríkisborgarar fengið greitt þegar þeir flytja úr landi.
- Greiðslur fara í 99% tilvika í gegnum reikninga hjá fjármálafyrirtækjum (engin reiðufjárnotkun).

Engin dæmi eru um að lífeyrissjóðir hafi verið notaðir hérlandis við að þvætta peninga. Myndi slíkt þarfnast sérþekkingar og skipulagningar. Aftur á móti eru fyrirliggjandi ógnir til staðar og eru þær einkum tvenns konar. Í fyrsta lagi í tengslum við lánveitingar lífeyrissjóðanna í formi fasteignaveðtryggðra skuldabréfa til sjóðfélaga. Áhættan felst í því að sjóðfélagi taki lán hjá lífeyrissjóði sem er greitt upp á skömmum tíma, jafnvel með reiðufé. Flestallir lífeyrissjóðir landsins bjóða upp á lán til sjóðfélaga þó verulegar takmarkanir séu á lánveitingum til þeirra. Í öðru lagi hvað greiðslur í séreignarsjóði varðar, en þar er ógnin 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 íslenskra skattyfirvalda með iðgjaldagreiðslunum kæmi til. Þannig gæti þessi einstaklingur þvættað fé í gegnum kerfið án þess að greiða skatt.

Veikleikar/mildandi þættir

Áhættuvitund telst vera viðunandi, sem og lagaumgjörð og eftirlit með hliðsjón af áhættu. Þá eru engin dæmi um peningaþvætti í gegnum lífeyrissjóði hér á landi.

Líftryggingastarfsemi



Almennt – helstu ógnir

Líftryggingafélög og váttryggingamiðlarar bjóða upp á ýmsar fjárfestingarafurðir, m.a. áhættu- og söfnunartengdar líftryggingar. Hægt er að setja afurðirnar upp þannig að þær séu söfnunartengdar, 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 um váttryggingastarfsemi nr. 100/2016. Þá eru starfandi átta váttryggingamiðlanir sem hafa heimild til þess að miðla líf- og heilsutryggingum fyrir váttryggingafélög samkvæmt lögum um dreifingu váttrygginga nr. 62/2019, sem þær gera allar nema þrjár. Þá eru starfandi hér á landi þrjú útibú erlendra líftryggingafélaga.

Tvö af fjórum líftryggingafélögum bjóða upp á söfnunartengdar líftryggingar og var umfang þeirra um 12,2 m.kr. á árinu 2020. Heildarumfang iðgjalda vegna annarra líftrygginga (heilsutrygginga og dánar-áhættulíftrygginga) var tæplega 5,8 ma.kr. og því voru

Áhættuflokkun

Að framangreindu virtu telst áhætta af peningaþvætti í starfsemi lífeyrissjóða vera **lítil**.

söfnunartengdar váttryggingar aðeins tæplega 0,2%. 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. Gögn vegna ársins 2020 liggja ekki fyrir en á árinu 2019 var heildarumfang iðgjalda sem greidd voru til erlendra félaga vegna líftryggingaafurða um 13,9 ma.kr.

Helsta ógn af peningaþvætti í tengslum við líftryggingar felst í áhættu- og söfnunartengdum tryggingum þar sem aðilar nota vöruna sem fjárfestingu og geta lagt fjármuni inn í líftryggingafélag og tekið slíka fjármuni út þegar þeim hentar. Aðgengi að þessari þjónustu er mikið. Sú ógn er þó takmörkuð vegna lágs hlutfalls áhættu- og söfnunartengdra líftrygginga af heildarumfangi líftrygginga. Nafnlaus viðskipti eru óheimil og þær fjárhæðir sem greiddar eru árlega í söfnunartryggingar eru lágar. Að auki gefur hið flókna fyrirkomulag starfseminnar, sem krefst talsverðrar sérþekkingar til þess að unnt sé að stunda peningaþvætti í gegnum hana, til kynna að þessi leið er ekki fýsilegur kostur í þeim efnum. Loks hafa engar tilkynningar borist SFL um peningaþvætti tengdum líftryggingum.

Veikleikar/mildandi þættir

Áhættuvitund telst vera viðunandi, sem og lagaumgjörð og eftirlit með hliðsjón af áhættu. Þá eru engin dæmi um peningaþvætti í gegnum líftryggingastarfsemi hér á landi.

Áhættuflokkun

Áhætta af peningaþvætti í gegnum líftryggingastarfsemi telst vera **lítil**.

Sýndarfé

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

Í lögum um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka er að finna eftirfarandi skilgreiningar tengdar sýndarfjárstarfsemi:

- *Sýndarfé*: Hvers konar stafrænt fé sem er hvorki rafeyrir í skilningi laga um útgáfu og meðferð rafeyris né gjaldmiðill. Dæmi um tegund sýndarfjár er Bitcoin.
- *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.

Þá eru fyrirhugaðar breytingar á lögum um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka á ákvæðum er lúta að sýndarfé, en þær breytingar fela m.a. annars í sér að hugtakið sýndarfé verður sýndareignir.³⁸

Þjónustuveitendur viðskipta milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla og þjónustuveitendur stafrænna veskja eru skráningarskyldir hjá FME. 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 eru þrír þjónustuveitendur viðskipta milli sýndarfjár, rafeyris og gjaldmiðla sem fengið hafa skráningu hjá FME. Þeir starfrækja skiptimarkaði milli sýndarfjár og gjaldmiðla sem fara eingöngu fram á netinu. Heildarumfang viðskipta þessara hér á landi

hefur aukist mikið en á árinu 2020 var umfangið tæplega 1,3 ma.kr. samanborið við 312 m.kr. árið 2018.

Almennt þarf að huga að nýjum hættum og tækifærum sem kunna að skapast með fjártæknilausnum og leiðum sem auka sjálfvirknivæðingu tilkynningar-skyldra aðila með aðgerðum gegn peningþvætti. Viðskipti með sýndarfé eru í eðli sínu alþjóðleg, flæða frjálsglega yfir landamæri og erfitt getur verið að átta sig á uppruna sýndarfjár og raunverulegum eiganda þrátt fyrir að almennt sé unnt að rekja slóð millifærslna í sýndarfé á bálkakeðjum (e. blockchain). Með bálkakeðjum er átt við keðju af bálkum þar sem hver bálkur geymir dulkóðuð gögn um viðskipti eða aðrar upplýsingar með það að markmiði að stuðla að auknu trausti í viðskiptum. Viðskipti með sýndarfé eiga sér almennt stað í fjarþjónustu og fylgir mikill hraði þessum viðskiptum.

Helsta ógn við starfsemi þessa vegna peningþvættis er að umfang hennar hefur aukist til muna á undanförunum misserum og verknaðaraðferðir við brotastarfsemi ekki þekktar. Þá geta markaðir fyrir sýndarfé verið óstöðugir. Í framkvæmd eru fá dæmi um að peningþvætti sé ástundað með notkun sýndarfjár hér á landi.

Veikleikar/mildandi þættir

Þrátt fyrir að þrír aðilar stundi þessa starfsemi hér á landi þá telst hún ekki vera umfangsmikil en veikleikar hennar eru ekki fyllilega þekktir.

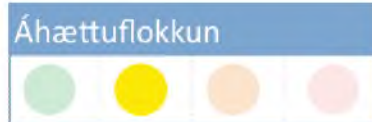
Þjónusta tengd sýndarfé hér á landi felur ekki í sér notkun reiðufjár sem dregur úr hættu á peningþvætti. Þá þarf talsverða sérþekkingu til þess að stunda viðskipti þessi en til þess arna þarf að auðkenna sig með rafrænum skilríkjum og almennt að tengja aðgang að skiptimarkaðnum við bankareikning. Enn fremur er ekki til staðar hraðbanki með sýndarfé hér á landi.

Lagaumgjörð í tengslum við starfsemi þjónustuveitenda er talin fullnægjandi og sinnir FME áhættumiðuðu eftirliti. Almennt er talið að þessi leið til peningþvættis sé ekki algeng á Íslandi, svo vitað sé, annars vegar vegna þeirrar tæknikunnáttu sem er nauðsynleg og hins vegar vegna þess að markaðir með

³⁸ [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=2853](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=2853)

sýndarfé geta verið óstöðugir. Loks má nefna að tilkynningar hafa borist SFL um peningþvætti í þessari starfsemi sem er merki um áhættuvitund tilkynningarskyldra aðila.

Rekstur sjóða



Almennt – helstu ógnir

Starfsemin felur í sér rekstur sjóða og sölu hlutdeildarskírteina til almennings og eftir atvikum fagfjárfesta. Undirliggjandi eignir sjóðanna geta verið hlutabréf, skuldabréf, skírteini í öðrum sjóðum og aðrar eignir, s.s. fasteignir og innlán. Fjárfestar eiga almennt viðskipti í sjóðum í gegnum sína viðskiptabanka eða miðlara. Rétt er að geta þess að rekstrarfélögin eru flest annaðhvort dótturfélög eða hlutdeildarfélög viðskiptabanka og útvista annars stigs eftirliti til þeirra, s.s. vörnum gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, þ.á m. áreiðanleikakönnun.

Níu rekstrarfélög verðbréfasjóða hafa starfsleyfi hér á landi samkvæmt lögum um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Þessi rekstrarfélög hafa einnig heimild til að vera rekstraraðili sérhæfðra sjóða, sbr. lög um rekstraraðila sérhæfðra sjóða nr. 45/2020. Þá eru tíu skráningarskyldir rekstraraðilar sérhæfðra sjóða.

Heildareignir verðbréfa-, fjárfestingar- og fagfjárfestassjóða (sérhæfðra sjóða annarra en fjárfestingarsjóða) voru 908,6 ma.kr. árið 2020 og jukust um 11% á milli ára.

Helsta ógn í starfsemi rekstrarfélaga verðbréfasjóða

Áhættuflokkun

Áhættan af peningþvætti er tengist þjónustu-veitendum sýndarfjár er með vísan til framangreindra sjónarmiða metin **miðlungs**.

vegna peningþvættis felst í því að umfang fjárfestinga í sjóðum er verulegt. Almennt er auðvelt að eiga viðskipti með hlutdeildarskírteini í sjóðum. Þá er starfsemin bundin við innanlandsmarkað. Góða þekkingu viðskiptamanna á fjármálamarkaði þarf til þess að geta þvættað ólögmetan ávinning í gegnum sjóði. Engin þekkt dæmi eru um slíkt.

Veikleikar/mildandi þættir

Viðskiptabankar, sem fara almennt með annars stigs eftirlit fyrir rekstrarfélögin, eru nægilega meðvitaðir um hættuna á peningþvætti og eftirlit með viðskiptabönkunum er strangt. Aftur á móti er innra eftirlit ekki nægilega áhættumiðað. Slíkt getur skapað þann vanda að viðskiptabankar beiti almennum aðgerðum þegar um kaup í sjóðum er að ræða, þ.e. að sömu aðgerðum sé beitt óháð því hvers konar fjármálaþjónusta er að ræða, og því kunni aðgerðirnar ekki að vera nægilega sérhæfðar með tilliti til kaupa í sjóðum.

Til mildandi þátta má nefna að reiðufjárviðskipti á þessu sviði eru nær engin og ekki eru dæmi um tilkynningar til SFL sem tengjast peningþvætti í rekstri sjóða. Þá má nefna að rekstrarfélögin eru ekki með útibú erlendis.

Áhættuflokkun

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

Greiðsluþjónusta

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

Með greiðsluþjónustu er samkvæmt 4. gr. laga um greiðsluþjónustu nr. 120/2011 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 fjarskiptafyrirtækisins, upplýsingatæknikerfisins eða netkerfisins sem er aðeins í hlutverki milliliðar milli notanda greiðsluþjónustu og afhendingaraðila á vörum og þjónustu.

Fjórir bankar, fjórir sparisjóðir, eitt lánafyrirtæki og tvær greiðslustofnanir eru greiðsluþjónustuveitendur hér á landi samkvæmt lögum nr. 120/2011.

Í tengslum við greiningu á hættu á peningabætti var upplýsinga aflað um stærð millibankakerfisins,

heildarkortaveltu og erlenda greiðslumiðlun. Upplýsingar um greiðslur til og frá erlendum ríkjum, m.a. áhættusömum ríkjum, sýna að megnið af greiðslunum eru í evrum og bandaríkjadólum. Helstu viðskiptalönd Íslands eru Bandaríkin, Bretland, Þýskaland og Danmörk. Greiðslur til og frá áhættusömum ríkjum eru um 0,1% af heildargreiðslum til og frá erlendum ríkjum. Aftur á móti eru vísbendingar um að greiðslur í gegnum aflandsfélög velti verulegum fjárhæðum en ekki liggur fyrir sérstök greining á því.

Helstu ógnir starfsemi þessarar stafa af eiginleikum greiðsluþjónustu og umfangi viðskipta sem greiðsluþjónustuaðilar framkvæma. Einnig þarf að huga að nýjum ógnum sem kunna að skapast með fjártæknilausnum og leiðum sem auka sjálfvirkni-væðingu tilkynningarskyldra aðila með aðgerðum gegn peningabætti. Ein af þeim ógnum sem tilkynningarskyldir aðilar standa frammi fyrir tengist nýjum greiðsluleiðum. Slíkar leiðir bjóða upp á hraða færslu fjármuna milli aðila þar sem viðskipti fara í auknum mæli fram á netinu með minni samskiptum augliti til auglitis. Við slíkar aðstæður geta skapast aukin tækifæri til nafnleysis. Sú hraða þróun sem er á nýjum rafrænum greiðsluleiðum til þess að eiga viðskipti kunna að laða að aðila sem stunda peningabætti. Þá geta brotamenn nýtt sér landamæraleysi Internetsins þar sem erfiðara er um vik að hafa eftirlit með fjármálaþjónustu sem er stunduð á netinu. Að framangreindu virtu verður að telja að hætta á peningabætti aukist með nýjum greiðsluleiðum og nýrri tækni.

Talsvert er um tilkynningar um peningabætti til SFL vegna starfsemi þessarar.

Veikleikar/mildandi þættir

Þrátt fyrir að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til af hálfu tilkynningarskyldra aðila þyki almennt séð viðunandi eru enn til staðar veikleikar, m.a. varðandi áhættuflokkun viðskiptamanna og áhættumiðað eftirlit. Aukinheldur þarf að hafa í huga að aðgengi að þjónustu þessari er gott og umfang fjármuna sem fer í gegnum greiðsluþjónustu er mikið.

Með hliðsjón af virkni innra eftirlits, s.s. eftirlitskerfa með færslum, er greiðsluþjónusta síður berskjölduð fyrir peningabætti. Greiðsluþjónustuveitendur eru

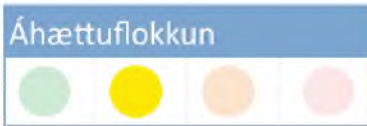
ekki með útibú erlendis og greiðslumiðlun til og frá áhættusömum ríkjum er lítil. Lagaumgjörð er fullnægjandi og ítarlegt áhættumiðað eftirlit með starfseminni fer fram af hálfu eftirlitsaðila. Áhættuvitund aðila sem stunda greiðsluþjónustu er talin ásættanleg og nafnlaus viðskipti eru óheimil. Loks 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 hvað varðar aðgerðir gegn peningapvætti.

Áhættuflokkun

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

Viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga



Almennt – helstu ógnir

Starfsleyfis skyld viðskipti og þjónusta með fjármálagerninga samkvæmt lögum um verðbréfa- viðskipti nr. 108/2007 hér á landi felur í sér eftirfarandi:

- Móttöku og miðlun fyrir mæla frá viðskiptavinum um einn eða fleiri fjármálagerninga.
- Framkvæmd fyrir mæla fyrir hönd viðskiptavina.
- Eignastýringu.
- Fjárfestingarráðgjöf.
- Sölu tryggingu í tengslum við útgáfu fjármálagerninga og/eða útboð fjármálagerninga.
- Umsjón með útboði fjármálagerninga án sölu tryggingar 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 nr. 108/2007. Allir fjórir bankarnir bjóða upp á eignastýringu og er starfsemi ymist nefnd *eignastýring* eða *einkabankaþjónusta*. Fjögur af níu verðbréfafyrirtækjum stunda eignastýringarþjónustu, en tvö af þeim veita aðeins lífeyrissjóðum slíka þjónustu. Heildareignir í stýringu hjá bönkum og verðbréfafyrirtækjum árið 2019, fyrir utan eignir lífeyrissjóða, voru ríflega 1.348 ma.kr.

Þjónusta tengd viðskiptum með fjármálagerninga er í boði hjá viðskiptabönkunum fyrir einstaklinga. Allir viðskiptabankarnir sinna miðlun fyrir mæla í tengslum

við kaup og sölu hlutabréfa og skuldabréfa á innlendum og erlendum mörkuðum fyrir aðra en almenna fjárfesta, sem og fimm af verðbréfafyrirtækjunum.

Helstu ógnir er tengjast verðbréfaþjónustu er móttaka umtalsverðra fjármuna frá viðskiptavinum þar sem oft er um að ræða fjársterka einstaklinga og lögaðila sem vilja fjárfesta í fjármálagerningum til þess að auka hagnað sinn. Slíkir viðskiptavinir eru oft og tíðum áhættusæknari en aðrir viðskiptavinir banka og áhættuvitund þeirra takmörkuð. Miklir fjármunir fara í gegnum aðila sem bjóða upp á verðbréfaþjónustu. Aðgengi að þessari þjónustu er einnig tiltölulega gott og fjárfesting í fjármálagerningum krefst yfirleitt ekki mikillar sérfræðiþekkingar. Aftur á móti eru tilkynningar til SFL um peningapvætti í þessari starfsemi afar fáar.

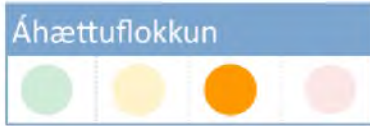
Veikleikar/mildandi þættir

Þrátt fyrir að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til af hálfu tilkynningarskyldra aðila þyki almennt séð viðunandi eru enn til staðar veikleikar, m.a. varðandi áhættuflokkun viðskiptamanna og áhættumiðað eftirlit. Fræðsla stjórnvalda hefur verið aukin. Þá býr þessi markaður við ákveðnar grundvallarlagakröfur varðandi aðgerðir gegn peningapvætti auk þess sem viðskipti eru nær eingöngu stunduð hér á landi. Loks er nafnleysi ekki heimilt og reiðufjárviðskipti nær engin. Eftirlit af hálfu eftirlitsaðila er áhættumiðað.

Áhættuflokkun

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

Útgáfa rafeyris



Almennt – helstu ógnir

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

Lykileiginleiki rafeyris er að hann er fyrirframgreiddur. Með þessu er átt við að greiða þarf fjármuni inn á reikning, greiðslukort eða búnað til þess að hann teljist vera rafeyrir. 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 unnt er að endurhlaða rafeyri inn á viðkomandi miðil auk þess sem kort geta verið tengd öðrum rafeyri, t.d. reikningum á netinu.

Hér á landi hafa stærri viðskiptabankarnir, sparisjóðirnir og lánaþyrirtæki gefið út rafeyri. Allir þessir aðilar gefa út fyrirframgreidd greiðslukort en aðeins bankarnir og sparisjóðirnir gefa einnig út svokölluð gjafakort. Framangreindu til viðbótar starfar á Íslandi rafeyrisþyrirtæki sem þó hefur ekki opnað viðskipti fyrir almenning. Á árinu 2020 var gefinn út rafeyrir að fjárhæð um 28,8 ma.kr. Af þeirri fjárhæð voru gefin út gjafakort að fjárhæð um 3,3 ma.kr.

Helsta ógn þegar kemur að notkun rafeyris tengist einkum möguleikum á misnotkun. Öfugt við gjafakort er unnt að endurhlaða fyrirframgreidd greiðslukort. Í flestum tilvikum er unnt að hlaða meira en 500.000 kr. inn á hvert slíkt kort. Þá getur verið heimilt að greiða

með kortinu hærri fjárhæð en 250.000 kr. í hverri færslu og í einhverjum tilvikum er unnt að hlaða inn á slíkt kort með reiðufé. Loks er unnt að taka út af fyrirframgreiddum kortum í reiðufé í sumum tilvikum.

Tilkynningar til SFL vegna viðskipta með rafeyri eru afar fáar.

Veikleikar/mildandi þættir

Þrátt fyrir að þær aðgerðir sem gripið hefur verið til af hálfu tilkynningarskyldra aðila þyki almennt séð viðunandi eru enn til staðar veikleikar, m.a. varðandi áhættuflokkun viðskiptamanna og áhættumiðað eftirlit. Lagaumgjörð telst þó vera fullnægjandi og eftirliti er sinnt með hliðsjón af áhættu. Fáar tilkynningar til SFL gefa til kynna að áhættuvitund í þessari starfsemi sé ábótavant.

Til mildandi þátta má nefna að útgáfa stjórnvalda á fræðsluefni hefur verið augin. Loks má nefna að viðskipti með rafeyri fara ekki fram í nafnleysi, fjárhæðir eru takmarkaðar og útgáfa slíkra korta er bundin við starfsemi hér á landi.

Áhættuflokkun

Með vísan til framangreindra ógna, veikleika og mildandi þátta telst áhættan af peningþvætti er tengist útgáfu rafeyris vera **veruleg**.

Gjaldeyrisskipti

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

Gjaldeyrisskipti fela í sér að skipta innlendum gjaldeyri fyrir erlendan, erlendum gjaldeyri fyrir innlandan, einum erlendum gjaldeyri fyrir annan eða reikningsviðskipti sem eru ígildi þess að erlendur gjaldeyris sé látinn af hendi eða móttækinn samkvæmt 1. gr. laga um gjaldeyrismál nr. 87/1992.

Lánastofnanir hafa heimild til gjaldeyrisskipta á grundvelli laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Einnig fara fram kaup og sala gjaldeyris hjá gjaldeyrisskiptastöðvum sem eru skráningarskyldir aðilar samkvæmt 35. gr. þpl. hjá FME. Skilgreining á gjaldeyrisskiptastöð, sem finna má í 8. tölul. 3 gr. þpl., er svohljóðandi: „*starfsemi þar sem í atvinnuskyni fara fram kaup og sala innlands og erlends gjaldeyris.*“ Reglur um skráningu gjaldeyrisskiptastöðva og þjónustuveitenda sýndarfjár og stafrænna veskja nr. 535/2019 gilda enn fremur um starfsemi gjaldeyrisskiptastöðva.

Hérlendis stunda viðskiptabankarnir og sparisjóðirnir gjaldeyrisskipti auk gjaldeyrisskiptastöðvar. Hér á landi er ein skráð gjaldeyrisskiptastöð sem hóf starfsemi sína í júní 2019.

Hlutfall erlendra viðskiptavina er misjafnt eftir því hvaða fjármálafyrirtæki á hlut að máli og er á bilinu 3-14%. Af erlendum viðskiptavinum er hlutfall EES-borgara á bilinu 67-85%. Um aukningu erlendra viðskiptavina er að ræða en hlutföll viðskiptavina frá EES-svæðinu er tiltölulega svipað og verið hefur, sem og hlutfall viðskiptavina frá áhættusömum ríkjum sem er um 0,3%. Hlutfall viðskiptavina einu gjaldeyrisskiptastöðvarinnar hér á landi sem ekki búa hérlendis er um 82%. Þá eru um 1,5% viðskiptamanna hennar frá áhættusömum ríkjum.

Á árinu 2018 var velta reiðufjárviðskipta í gjaldeyrisskiptum hér landi nálægt 83,6 ma.kr. og á árinu 2019

var sama velta um 87,1 ma.kr. Veltan dróst verulega saman á árinu 2020 og nam þá um 23,3 ma.kr. Líkleg skýring þessa samdráttar er heimsfaraldur kórónuveirunnar.

Helstu ógnir við starfsemi gjaldeyrisskipta er gott aðgengi að þessari þjónustu og hátt hlutfall reiðufjárviðskipta sem býður upp á möguleika á að dylja uppruna fjármuna og að einhverju leyti nafnlausum viðskiptum sem geta verið ítrekuð hjá sama viðskiptamanni, t.d. þegar einstaklingur hefur ekki íslenska kennitölu. Vísbendingar eru um að viðskipti af þessu tagi eigi sér stað með skipulögðum hætti. Skoðast þetta með hliðsjón af umfangi peningasendinga hérlendis og hve auðvelt er að flytja reiðufé yfir landamæri. Við mat á ógnum eru vísbendingar um að nokkuð algengt sé að brotamenn noti gjaldeyrisskipti til að þvætta peninga. Þá er auðvelt að nálgast þessa þjónustu og ekki er þörf á sérstakri sérþekkingu eða tæknikunnáttu.

Tilkynningar til SFL um grunsamleg gjaldeyrisskipti eru nokkuð algengar.

Veikleikar/mildandi þættir

Að jafnaði eru viðskipti með gjaldeyri ekki stunduð í nafnleysi en geta engu að síður verið það þegar um er að ræða viðskipti með lágar fjárhæðir. Eftirlit og niðurstöður athugana FME gefa vísbendingar um að til staðar séu veikleikar í innra eftirliti, einkum varðandi áhættuflokkun viðskiptamanna og áhættumiðað eftirlit. Þá er áhættuvitund tilkynningarskyldra aðila á þessum markaði mismikil.

Lagaumgjörð með gjaldeyrisskiptum telst viðunandi og eftirlit með þeim aðilum er stunda gjaldeyrisskipti er ítarlegt. Loks hafa stjórnvöld aukið útgáfu fræðsluefnis í þessum málaflokki.

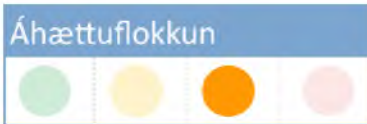
Áhættuflokkun

Með hliðsjón af helstu ógnum og veikleikum, að teknu tilliti til mildandi þátta, telst áhætta í þessum matsþætti **veruleg**.

3.5 SÉRFRÆÐINGAR

Í eftirfarandi köflum er fjallað um sérfræðinga. Þeir sérfræðingar sem sérstaklega eru teknir til skoðunar eru lögmenn, endurskoðendur, fasteignasalar, skipasalar, bókarar og bifreiðasalar. Er þá til skoðunar hvort sú hættu sé fyrir hendi hér á landi að brotamenn eða skipulögð brotasamtök nýti sér þjónustu slíkra sérfræðinga, t.d. með því að fá þá til að annast viðskipti fyrir sína hönd, stofna félög eða aðstoða við bókhald og reikningsskil, í því skyni að þvætta ólögmetan ávinning eða dylja raunverulegt eignarhald á félögum og fjármunum sem til eru komnir vegna ólögmetrar starfsemi. Má vera að um sé 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 upplýsingar frá eftirlitsaðilum, lögreglu, SFL, SRS og viðhlítandi löggjöf.

Lögmenn



Almennt – helstu ógnir

Lögmennsstofur, lögmenn og aðrir sérfræðingar eru tilkynningarskyldir aðilar í skilningi laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka þegar þeir:

- Sjá um eða koma fram fyrir hönd umbjóðanda síns í hvers kyns fjármála- eða fasteigna- viðskiptum.
- 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 hefur lokið laganámi og hlotið málf lutningsréttindi. Starfsheitið lögfræðingur er ekki lögvárið en er almennt notað um þann sem hefur lokið laganámi án þess að hafa hlotið málf lutningsréttindi. Lögmönnum er einum heimilt að reka lögmennsstofur og vera eigendur þeirra.

Lögmenn á Íslandi eru um 1.070 talsins. Hluti lögmanna starfar hjá einkafyrirtækjum eða í stjórnslunni og sinnir því ekki þeim verkefnum sem lýst er hér á undan. Fjöldi lögmanna sem starfa við lögmennsku er 730 og fjöldi lögmennsstofa er 203, auk þess sem 98 lögmenn eru með rekstur í eigin nafni. Töluverður stærðarmunur getur verið á lögmennsstofum eða allt frá því að þar starfi einn lögmaður upp í stórar lögmennsstofur 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 skilyrði lögmennsréttinda, sem eru m.a.:

- Fullnægja hæfiskröfum laganna.
- Hafa sérstakan fjárvörslureikning.
- Hafa gilda starfsábyrgðartryggingu.

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

Helsta ógn af starfsemi lögmanna er að þjónusta þeirra sé misnotuð af aðilum til að ljá ólögmetum viðskiptum eða starfsemi lögmæta ásynd, t.d. með því að fá lögmenn til að sinna viðskiptum fyrir þeirra hönd eða

inna af hendi þá þjónustu sem fellur innan gildissviðs laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Jafnframt er hætta á því að með aðkomu þessara aðila sé ætlunin að dylja raunverulegt eignarhald á félögum og ólögmetum ávinningi, sér í lagi fjármunum sem tengjast skattundanskotum.

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 skortur er á gagnsæi um raunverulegt eignarhald.
- Móttaka og millifærsla fjármuna fyrir hönd viðskiptamanna.

Samkvæmt upplýsingum frá eftirlitsaðila eru vísbendingar til staðar um að hluti lögmanna fullnægi ekki skilyrðum laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Dæmi eru um að lögmennsstofur, lögmenn og aðrir sérfræðingar framkvæmi ekki áreiðanleikakönnun á viðskiptavinum með fullnægjandi hætti, sinni ekki áhættumiðuðu eftirliti, starfi ekki samkvæmt eigin áhættumati og varðveiti ekki gögn með lögbundnum hætti. Framangreint er grundvöllur þess að unnt sé að greina grunsamleg viðskipti og stýra áhættu í samræmi við lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og lög um frystingu fjármuna og skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir í tengslum við fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu geryðingarvopna. Þá eru dæmi um að lögmenn tengist málum sem eru til meðferðar hjá yfirvöldum, bæði lögreglu og SRS, vegna ýmiss konar atbeina sem tengst getur aðstoð við brotastarfsemi. Þá er dæmi um að lögmaður hafi gerst brotlegur við refsíákvæði 264. gr. hgl. um peningabætti, sbr. Lrd. 11. október 2019 í máli nr. 725/2018.

Loks hafa afar fáar tilkynningar um grun um

peningabætti borist SFL frá lögmönnum á árinu 2020, sem og fyrri ár. Vekur slíkt athygli með hliðsjón af umsvifum starfsemi þessarar.

Veikleikar/mildandi þættir

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

Peningabættiseftirlit RSK hefur eftirlit með því að lögmenn uppfylli skyldur sínar samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Frá gildistöku laganna og til loka árs 2020 hafa verið framkvæmdar 53 athuganir hjá lögmönnum og lögmennsstofum. Athuganir þessar ná til nærri 500 starfandi lögmanna á Íslandi. Þær úttektir hafa leitt í ljós veikleika og að enn skorti á að lögmenn uppfylli skyldur sínar samkvæmt ákvæðum laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, auk laga um frystingu fjármuna og skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir í tengslum við fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu geryðingarvopna, með fullnægjandi hætti.

Þá skal þess getið að þrátt fyrir að sinna ekki eftirliti með málaflokknum hefur Lögmannafélagið sett félagsmönnum sínum leiðbeinandi reglur og peningabættiseftirlit RSK hefur haldið fræðsluerindi fyrir lögmenn sem og komið að kennslu á námskeiði til málflutningsréttinda fyrir héraðsdómstólum.

Það að SFL berist fáar tilkynningar frá lögmönnum um grun bendir til þess að enn skorti að einhverju leyti áhættuvitund. Á móti kemur að áhættuvitund lögmenn hefur verið að aukast með tilkomu virks eftirlits síðastliðin tvö ár og útgáfu fræðsluefnis og fræðsluerinda á vegum stjórnvalda.

Áhættuflokkun

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

Endurskoðendur

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

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

Samkvæmt lögum um endurskoðendur og endurskoðun nr. 94/2019 eru öðrum en endurskoðendum og endurskoðunarfyrtækjum óheimilt að nota hugtökin endurskoðandi eða endurskoðun í starfs- eða firmaheiti sínu, sbr. 1. mgr. 6. gr. laganna. Í 4. tölul. 1. mgr. 4. gr. laganna er endurskoðandi skilgreindur sem sá sem hefur þekkingu til að gefa hlutlaust og áreiðanlegt álit á reikningsskilum og öðrum fjárhagsupplýsingum, hefur löggildingu til að starfa við endurskoðun, er á endurskoðendaskrá og fullnægir að öðru leyti skilyrðum laganna.

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

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

handleiðslu endurskoðanda við endurskoðun ársreikninga og annarra reikningsskila hjá endurskoðunarfyrtæki með starfsleyfi.

- Hafa starfsábyrgðartryggingu, sbr. 8. gr.

Endurskoðunarfyrtæki skulu hafa starfsleyfi og vera skráð á endurskoðendaskrá samkvæmt 4. gr. laganna. Skilyrði fyrir starfsleyfi endurskoðunarfyrtækis eru að meirihluti atkvæðisréttar sé í höndum endurskoðenda eða endurskoðunarfyrtækja sem hlotið hafa viðurkenningu á Evrópska efnahagssvæðinu eða í aðildarríkjum stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða í Færeyjum, að meirihluti stjórnarmanna séu endurskoðendur eða fulltrúi endurskoðunarfyrtækis, að endurskoðunarfyrtæki hafi formlegt gæðakerfi og að tryggt sé að nöfn og heimilisföng eigenda fyrirtækisins séu aðgengileg almenningi.

Fullnægi endurskoðunarfyrtæki ekki framan- greindum skilyrðum ber að tilkynna endurskoðunarráði, án tafar, og skila inn löggildingar- skírteini.

Endurskoðendur eru 312 talsins á Íslandi og skráð endurskoðunarfyrtæki eru 38. Allir sem hafa löggildingu til endurskoðunarstarfa hafa leyfi til að starfa við endurskoðun, hins vegar verða endurskoðendur sem árita ársreikninga að starfa innan endurskoðunarfyrtækis.

Ekki liggja fyrir upplýsingar um hversu margir af þeim endurskoðendum sem hafa réttindi starfa við endurskoðun.

Endurskoðendaráð annast eftirlit með að endurskoðendur og endurskoðunarfyrtæki starfi samkvæmt lögum nr. 94/2019, sbr. 33. gr. laganna.

Frá 1. janúar 2019 hefur peningaþvættiseftirlit RSK haft eftirlit með því að endurskoðendur fari að fyrirmælum laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Helstu ógnir í starfsemi endurskoðenda eru að þjónusta kunnri að vera misnotuð af aðilum til að ljá ólögætum viðskiptum eða starfsemi lögmæta ásynd, t.d. með því að fá endurskoðendur til að sinna ýmsum viðskiptum fyrir þeirra hönd eða inna af hendi þá þjónustu sem fellur undir ákvæði laga um aðgerðir

gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Jafnframt er hættu á því að með aðkomu þessara aðila sé ætlunin að dylja raunverulegt eignarhald á félögum og ólögum ávinningi, sér í lagi fjármunum sem tengjast skattundanskotum. Þá er ávallt til staðar sú áhætta að endurskoðandi verði of háður viðskiptavinum 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 erlent raunverulegt eignarhald.
- Þjónusta við tengd félög/aðila.
- Aðstoð við stofnun fyrirtækja.
- Aðstoð við bókhald og skattskil fyrirtækja.
- Viðskiptavinir sem eru í starfsemi sem stundar reiðufjárviðskipti í miklum mæli.
- Aðstoð við aukningu á hlutafé þar sem getur verið um að ræða háar fjárhæðir.
- Fjárvarsla sjóða.
- Áritanir á reikningsskil fyrirtækja.

Síðastliðin tvö ár hefur eftirlit með endurskoðendum vegna peningabættis verið í höndum peningabættiseftirlits RSK, auk þess sem endurskoðendaráð sinnir gæðaeftirliti þar sem m.a. atriði er varða varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru könnuð. Á heildina litið gefur það eftirlit til kynna sæmilega fylgni við lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Þrátt fyrir þetta eru vísbendingar um að endurskoðendur sýni ekki fullnægjandi aðgát við áritun reikninga, framkvæmd áreiðanleikakannanna, horfi fram hjá aðilum með stjórnmalaleg tengsl, tengdum aðilum og orðspori við greiningu á því hvort um

grunsamleg viðskipti sé að ræða. Þá eru dæmi um að endurskoðendur tengist málum sem eru til meðferðar hjá yfirvöldum, bæði lögreglu og SRS, vegna ýmiss konar atbeina sem tengst getur aðstoð við brotastarfsemi.

SFL berast fáar tilkynningar frá endurskoðendum.

Veikleikar/mildandi þættir

Innan greinarinnar er eðlislæg áhætta til staðar sem sterkar varnir geta ekki að fullu komið í veg fyrir. Hafa þarf í huga í þessu sambandi þá hagsmuni sem starfsemi endurskoðenda lýtur að, þ.e. endurskoðun á reikningsskilum því sem næst allra félaga með fjárhagslegan tilgang. Þá eru enn fremur veikleikar í starfsemi greinarinnar. Á móti kemur eru mildandi þættir til staðar líkt og virkt eftirlit, fræðsluefni, ríkar hæfiskröfur, reglulegt gæðaeftirlit, siðareglur og hættu á leyfissviptingu missi endurskoðendur hæfi til að stunda endurskoðun.

Eftirlit með endurskoðendum hefur verið vel viðunandi sem og lagaumgjörð. Það að SFL berist fáar tilkynningar um grun frá endurskoðendum bendir til þess að enn skorti að einhverju leyti á áhættuvitund meðal endurskoðenda. Á móti kemur að áhættuvitund hefur verið að aukast innan stéttarinnar með aukinni fræðslu og virku eftirliti. Stjórnvöld hafa staðið að útgáfu fræðsluefnis í tengslum við starfsemina og þá hafa verið haldnir fræðslufundir fyrir endurskoðendur til að auka skilning þeirra á málaflokknum.

Áhættuflokkun

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

Bókarar

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

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

Samkvæmt 1. mgr. 43. gr. laga um bókhald nr. 145/1994 geta þeir einir sem teknir hafa verið á skrá ANR kallað sig viðurkennda bókara. Sá sem óskar eftir að fá viðurkenningu sem bókari og tekinn er á skrána skal fullnægja þeim skilyrðum sem sett eru fram í 2. mgr. 43. gr. laganna, þ.e. að vera búsettur á Íslandi, innan EES-svæðisins, aðildarríkja stofnsamnings Fríverslunarsamtaka Evrópu eða Færeyjum, vera lögráða og hafa forræði á búi sínu og hafa staðist próf samkvæmt 3. mgr. sama ákvæðis. Próf til viðurkenningar bókara er útfært nánar í reglugerð um námskeið og próf fyrir viðurkennda bókara nr. 649/2019.

Um 1.200 viðurkenndir bókarar eru á skrá ANR og starfa þeir með nokkuð fjölbreyttum hætti. Margir eru sjálfstætt starfandi en einnig starfa viðurkenndir bókarar á bókhaldsstofum, innan fyrirtækja og félaga, á endurskoðunarskrifstofum eða með öðrum hætti. Þá má gera ráð fyrir að einhverjir á skrá ráðuneytisins starfi ekki við bókhald þó þeir hafi öðlast réttindi til þess.

Hagsmunafélag þeirra sem hafa hlotið réttindi er Félag viðurkenndra bókara. Félagsmenn eru 523 og er tilgangur félagsins m.a. að viðhalda og auka þekkingu félagsmanna, sbr. 4. gr. laga félagsins. Félagið gerir kröfur um endurmenntun og stendur fyrir námskeiðum. Ekki er skylduáðild að félaginu.

Frá 1. janúar 2019 hefur peningaþvættiseftirlit RSK haft eftirlit með því að aðilar sem færa bókhald eða sinna

bókhaldsþjónustu fyrir þriðja aðila gegn endurgjaldi fari að fyrirmælum laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Helstu ógnir í starfsemi bókara eru að þeir sem færa bókhald eða sinna bókhaldsþjónustu gegn endurgjaldi geta orðið, meðvitað eða ómeðvitað, þátttakendur í því að ljá ólögumætum viðskiptum eða starfsemi lögmæta ásýnd og gæti aðkomu bókara verið óskað þegar dylja á slóð fjármuna eða ólögumæts ávinnings og til undanskots eigna.

Þau viðskipti sem fela í sér aukna áhættu eru aðallega:

- Viðskipti við aðila í áhættuhópi.
- Þjónusta við tengd félög/aðila.
- Viðskiptavinir sem eru í starfsemi sem stundar reiðufjárviðskipti í miklum mæli.

Veikleikar/mildandi þættir

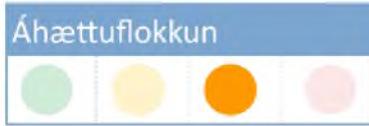
Innan greinarinnar er til staðar eðlislæg áhætta vegna fyrirliggjandi ógna og eru varnir gegn þeim í mörgum tilfellum ekki nægjanlega sterkar. Þá eru ýmsir veikleikar innan starfseminnar.

Eftirlit með bókurum er í höndum peningaþvættiseftirlits RSK. Á heildina litið gefur það eftirlit til kynna sæmilega fylgni við lög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þrátt fyrir þetta eru vísbendingar um að bókarar framkvæmi ekki fullnægjandi áhættumat á eigin rekstri, framkvæmi ófullnægjandi áreiðanleikakannanir, kanni ekki raunverulegt eignarhald og horfi fram hjá aðilum með stjórnmalaleg tengsl, tengdum aðilum og orðspori við greiningu á því hvort um grunsamleg viðskipti sé að ræða. SFL hafa borist fáar tilkynningar um grunsamleg viðskipti frá bókurum sem bendir til þess að enn skorti að einhverju leyti á áhættuvitund meðal bókara. Á móti kemur að áhættuvitund hefur verið að aukast innan stéttarinnar með aukinni fræðslu og virku eftirliti. Stjórnvöld hafa staðið að útgáfu fræðsluefnis um málaflokkinn og haldið fræðslufundi til að auka þekkingu á málaflokknum.

Áhættuflokkun

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

Fasteignasalar



Almennt – helstu ógnir

Fasteignasala er leyfisskyld starfsemi á Íslandi og er þeim einum heimilt að hafa milligöngu fyrir aðra um kaup, sölu eða skipti á fasteignum sem hafa til þess löggildingu sýslumanns, sbr. 2. gr. laga um sölu fasteigna og skipa nr. 70/2015. Frá þessu er gerð sú undantekning að heimilt er að selja eigin fasteign án aðkomu fasteignasala.

Ströng skilyrði eru fyrir veitingu leyfis, s.s. að viðkomandi hafi lokið tilteknu námi, öðlast starfsreynslu, sé lögráða og 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.

Frá 1. janúar 2019 hefur eftirlit með því að fasteignasalar fari að ákvæðum laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka verið í höndum peningabættiseftirlits RSK. Eftirlitsnefnd fasteignasala sinnir 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 312 talsins af þeim 530 sem hafa löggildingu. Félagið annast fræðslu til félagsmanna sinna, þ.m.t. um peningabætti, og setur siðareglur.

Fasteignasalar voru 530 í upphafi árs 2021. Samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands námu heildarviðskipti með fasteignir árið 2020 667 ma.kr. í tæplega 13.900 kaupsamningum. Árið áður var 12.200 kaupsamningum þinglýst og nam andvirði viðskipta 460 ma.kr.

Möguleikar til að þvætta ólögmetan ávinning í gegnum fasteignaviðskipti eru til staðar m.a. þar sem kostnaður er lítill og umfang fasteignaviðskipta er mikið bæði hvað varðar fjölda og fjárhæðir. Unnt er að dylja eignarhald þegar fasteign er færð inn í félag sem stofnað er í þeim tilgangi einum að halda utan um viðkomandi fasteign. 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 ógnir eru:

- Umfang fasteignaviðskipta er mikið.
- Greiðsla kaupverðs með reiðufé eða lausafé.
- Fasteignaviðskipti þar sem félag er kaupandi eða seljandi.

Veikleikar/mildandi þættir

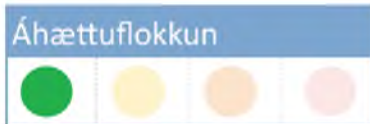
Innan stéttarinnar er falin töluverð eðlislæg áhætta auk þess sem ógnir og veikleikar í tengslum við fasteignaviðskipti eru til staðar. Þá þurfa brotamenn litla sérfræðiþekkingu til þess að þvætta ólögmetan ávinning í gegnum fasteignaviðskipti.

Eftirliti með starfsemi fasteignasala, hvað varðar aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, er nú í höndum peningabættiseftirlits RSK og hefur eftirlit verið virkt frá gildistöku laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Með hliðsjón af þeim athugunum sem peningabættiseftirlit RSK hefur framkvæmt eru vísbendingar um að fasteignasalar framkvæmi ekki ávallt fullnægjandi áreiðanleikakönnun en hún er grundvöllur þess að greina hvort um grunsamleg viðskipti sé að ræða. SFL barst ein tilkynning um grun frá fasteignasölum á árinu 2020. Með hliðsjón af umfangi fasteignaviðskipta má færa rök fyrir því að enn skorti á áhættuvitund innan stéttarinnar. Þó hefur verið gripið til aðgerða til að auka áhættuvitund hjá fasteignasölum með aukinni fræðslu og útgáfu fræðsluefnis. Einnig hafa verið haldnir fræðslufundir um málflokkinn sem voru sérstaklega ætlaðir fasteignasölum.

Áhættuflokkun

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

Skipasalar



Almennt – helstu ógnir

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

Starfandi skipasalar á Íslandi eru innan við 10 og er meirihluti þeirra einyrkjar. Aðkoma skipasala hérlendis er alla jafna eingöngu í tilvikum þar sem um er að ræða sölu á fiskveiðiskipum. Ekki er mikið um það að skipasalar annist sölu á skemmtibátum sem ekki veiða í atvinnuskyni, enda þótt slíkir bátar séu 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 hérlendis, sem almennt hafa einnig veiðileyfi/aflaheimild, eða stærri skip sem eru staðsett erlendis. Sala á stærri fiskveiðiskipum fer að miklu leyti fram erlendis og er aðkoma íslenskra skipasala mismikil í slíkum viðskiptum en helst er um að ræða ráðgjöf eða milligöngu á milli kaupanda og seljanda.

Greiðslur vegna skipasölu fara alla jafna ekki inn á fjárvörslureikning skipasalans, heldur greiða aðilar beint sín á milli í gegnum bankastofnanir. Skipasali getur þó þurft að hlutast til um að varðveita hluta

kaupverðs í fjárvörslu, þ.e.a.s. tryggingu sem nemur allt að 10% af kaupverði uns skoðun og kaup ganga í gegn. Á þetta einkum við ef um ræðir sölu skipa á milli landa. Gerist það með aðstoð bankastofnana og eru greiðslur rekjanlegar.

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

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. Ógnir í starfseminni eru því ekki miklar miðað við núverandi umhverfi.

Veikleikar/mildandi þættir

Helstu veikleikar tengdir skipasölu eru skortur á áhættuvitund skipasala og þeirri hættu á að skilyrði laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka séu ekki uppfyllt, sérstaklega hvað varðar fullnægjandi áreiðanleikakönnun.

Áhættuflokkun

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

Bifreiðaumboð og bifreiðasalar



Almennt – helstu ógnir

Með lögum um breytingu á ýmsum lögum varðandi leyfisveitingar nr. 19/2020 var m.a. gerð sú breyting á lögum um verslunaratvinnu nr. 28/1998 að löggilding bifreiðasala var afnumin og er nú öllum frjálst að stunda viðskipti með bifreiðar. Þrátt fyrir framangreint

gilda lög nr. 28/1998 um sölu notaðra skráningarskyldra ökutækja í atvinnuskyni. Um milliliðalaus viðskipti með ökutæki gilda almenn lög um lausafjárkaup, sbr. lög nr. 50/2000. Í reglugerð um upplýsingaskyldu í viðskiptum með notuð ökutæki nr. 44/2003 er að finna nánari útfærslu á kröfum um lágmarksupplýsingar sem gert er að veita í viðskiptum með notuð ökutæki sem fara fram fyrir milligöngu bifreiðasala eða í atvinnuskyni.

Af framangreindu leiðir að kröfur til þeirra sem hafa

atvinnu af því að selja ökutæki eru litlar með hliðsjón af kröfum sem gerðar eru til þeirra sem annast sölu á t.d. fasteignum.

Með lögum nr. 96/2020 var sú breyting gerð á lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka að starfsemi bifreiðaumboða og bifreiðasala var felld undir gildissvið laganna. Eftirlit hvað varðar þær aðgerðir er því nýlega hafið hjá peningabættiseftirliti RSK.

Til staðar eru hagsmunasamtök atvinnurekenda í sölu ökutækja, vöru og þjónustu þeim tengdum, þ.e. Bílgreinasambandið. Tilgangur þeirra er að vera málsvari fyrir sambandsaðila um málefni bílgreinarinnar gagnvart opinberum aðilum, samtökum, framleiðendum, öðrum viðskiptamönnum og almenningi. Ekki er um skylduaðild að sambandinu að ræða. Félagar eru 116 en þeir spanna víðara svið en eingöngu bifreiðaumboð og bifreiðasölu. Er þar m.a. um að ræða bifreiðaverkstæði, hjólbarðaverkstæði, málningar- og réttingarverkstæði, smurstöðvar og varahlutasala. Starfsemi bílgreina er umfangsmikil en heildarvelta ársins 2019 nam alls 146,4 ma.kr.³⁹

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

Þekktar leiðir til peningabættis þar sem ökutæki er

andlag viðskipta eru m.a. yfirtaka ökutækja til skuldajafnaðar og greiðsla kaupverðs ökutækis með reiðufé. Helstu ógnir í umræddri starfsemi eru:

- Umfang ökutækjaviðskipta er mikið.
- Litla sérfræðiþekkingu þarf til þess að þvætta ólögmætan ávinning í gegnum ökutækjaviðskipti.
- Greiðsla kaupverðs með reiðufé.
- Ökutækjaviðskipti þar sem félag er kaupandi eða seljandi.
- Ökutækjaviðskipti þar sem bifreið er notuð sem hluti greiðslu eða til skuldajöfnunar.

Tilkynningar til SFL vegna gruns um peningabætti vegna bifreiðaviðskipta eru nánast óþekktar.

Veikleikar/mildandi þættir

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

Tilkynningarskylda bifreiðaumboða og bifreiðasala er nýlega tilkomin en fram til þess tíma var lítið eftirlit með starfseminni. Með tilliti til þeirra athugana sem peningabættiseftirlit RSK hefur framkvæmt, eru vísbindingar um að bifreiðasalar séu ekki nægilega meðvitaðir um skyldur sínar hvað varðar aðgerðir gegn peningabætti enn sem komið er. Af þeim sökum má færa rök fyrir því að enn skorti á áhættuvitund innan stéttarinnar.

Áhættuflokkun

Að teknu tilliti til ógna og veikleika í tengslum við bifreiðaviðskipti telst áhættan vera **veruleg**.

³⁹ *Árbók bílgreina 2020. Hagtölur um íslenskar bílgreinar.* Rannsóknasetur verslunarinnar og Bílgreinasambandið, Reykjavík 2020, bls. 3.

3.6 FJÁRHÆTTUSPIL

Samkvæmt 183. gr. hgl. 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 og/eða veðmála. Er þar helst að nefna happdrætti, lottó, getraunir 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 upplýsingar frá eftirlitsaðilum, lögreglu og SFL, svo og viðhlítandi löggjöf.

Getraunir

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

Tvenns konar getraunir eru í boði á Íslandi, annars vegar Lengjan og hins vegar 1x2. Báðir leikirnir tengjast getraunum 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 (UMFÍ) eða Íþróttasambands Íslands og rennur allur ágóði til uppbyggingar þessarar starfsemi.

Unnt er að kaupa miða hvort sem er á netinu, á vefsíðu rekstraraðila eða hjá viðurkenndum söluaðilum sem eru um 207 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 itrekað að leysa út vinninga.

Helstu ógnir hvað varðar getraunastarfsemi eru fjöldi

söluaðila og hátt vinningshlutfall. Nánar tiltekið er aðgengi að getraunum verulegt, tiltölulega auðvelt er að tileinka sér reglur þeirra og brotamenn þurfa af þeim sökum ekki að búa yfir sérþekkingu. Þá er unnt að nota reiðufé við viðskiptin en aftur á móti eru þau að verulegu leyti rekjanleg.

SFL hafa borist afar fáar tilkynningar vegna gruns um peningabætti tengt getraunum, fá mál tengd getraunum hafa komið til skoðunar hjá lögreglu og ekki hafa komið upp mál um hagræðingu úrslita.

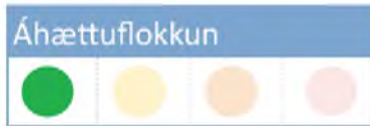
Veikleikar/mildandi þættir

Það telst til veikleika að starfsemi þessi er ekki eftirlitsskyld samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Hins vegar er starfsemin einsleit og eingöngu heimil Íslenskum getraunum, sbr. lög nr. 59/1972. Allir vinningar umfram lága fjárhæð eru greiddir út hjá rekstraraðila og þarf að veita upplýsingar um kennitölu og bankareikning við útgreiðslu. Framangreint fyrirkomulag leiðir til þess að rekstraraðila er kleift að viðhafa kerfisbundið eftirlit með útgreiðslu vinninga. Allar aðgerðir í kerfum Íslenskra getrauna eru skráðar og komi óvenjulegar hreyfingar í ljós eru þær auðrekjanlegar. Loks hefur áhættuvitund verið aukin og þá hafa stjórnvöld staðið fyrir útgáfu fræðsluefnis um fjárhættuspil.

Áhættuflokkun

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

Happdrætti



Almennt – helstu ógnir

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. Starfsemi happdrætta er lögákveðin. Annars vegar gilda almenn lög um happdrætti nr. 38/2005. Hins vegar gilda sérlög um happdrætti, þ.e.a.s. lög um Happdrætti Háskóla Íslands nr. 13/1973, lög um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna nr. 16/1973 og lög um happdrætti fyrir Samband íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga nr. 18/1959. Skipta má miðahappdrætti í tvo flokka sem tekur mið af framangreindri löggjöf.

Miðahappdrætti sem starfar samkvæmt sérlögum

Undir þennan flokk falla þrjú happdrætti; Happdrætti Háskóla Íslands (HHÍ), Happdrætti dvalarheimilis aldraðra sjómanna (DAS) og Happdrætti Sambands íslenskra berklasjúklinga (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 2020 hjá happdrættunum þremur var um 3,5 ma.kr. og voru um 2,1 ma.kr. greiddar í vinninga. Happdrættismiðar sem falla í þennan flokk eru eingöngu seldir til nafngreindra aðila, þ.e. gefa þarf upp nafn og kennitölu við kaup á miða og eru miðar almennt áskriftarmiðar.

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

Miðahappdrætti sem starfar samkvæmt happdrættis-lögum

Slík happdrætti þurfa að sækja um leyfi til

Sýslumannsins á Suðurlandi og má leyfið eingöngu veita félagi, samtökum eða stofnun sem hefur staðfestu á EES-svæðinu og aðeins í þeim tilgangi að afla fjár til almannaheilla hér á landi, s.s. til þjóðfélags-, líknar-, menningar-, íþróttar- eða góðgerðarmála, svo og til alþjóðlegs mannúðarstarfs. Árið 2019 voru gefin út 39 leyfi og árið 2020 33 leyfi.

Vinningar í þessum happdrættum eru eingöngu vörur eða þjónusta, s.s. bifreiðar, ferðavinningar, heimilistæki eða aðrar ódýrari vörur. Heildarvelta þessara happdrætta árið 2019 var um 370 m.kr. og voru um 139 m.kr. greiddar í vinninga. Ekki liggja fyrir endanlegar upplýsingar fyrir árið 2020. Þessum happdrættum er skylt að skila skýrslum eða reikningum um rekstur sinn til sýslumanns, sem gegnir eftirliti með lögum um happdrætti.

Engar sérstakar ógnir virðast felast í starfsemi þessari. 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. Loks eru engar vísbendingar um að happdrætti það sem fjallað er um hér hafi verið notað til að þvætta fé og engin mál sem tengjast peningaþvætti hafa komið til skoðunar hjá SFL eða lögreglu.

Veikleikar/mildandi þættir

Engir sérstakir veikleikar eru til staðar í þessari starfsemi. Þá hefur opinberu eftirliti verið komið á, áhættuvitund verið aukin og stjórnvöld staðið fyrir útgáfu fræðsluefnis um fjárhættuspil.

Áhættuflokkun

Með hliðsjón af framangreindu telst áhætta hvað varðar happdrætti **lítill**.

Lottó

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

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

Rekstraraðili allra tegunda lottóleikja er Íslensk getspá sem starfar samkvæmt lögum um talnagetraunir nr. 26/1986. Íslensk getspá er í eigu Íþróttá- og Ólympíusambands Íslands (46,67%), Öryrkjabandalags Íslands (40%) og UMFÍ (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 UMFÍ. 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 sölustöðum um allt land, s.s. í söluturnum, verslunum, bensínstöðvum og á öðrum sambærilegum stöðum, svo og á netinu í gegnum heimasíðu rekstraraðila. Unnt 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 fyrir talnagetraunir Íslenskrar getspár nr. 1170/2012 með síðari breytingum. Aðrir vinningar en fyrsti eru almennt lágir. Heildarvelta lottóleikja árið 2020 nam um 5,5 ma.kr. og nam andvirði vinninga um 2,6 ma.kr.

Þó svo að aðgengi sé auðvelt og ekki þurfi neina sérstaka þekkingu til að taka þátt í lottó þá er vinningshlutfall svo lágt og tilviljanakennt að nánast ómögulegt er að þvætta fé með þátttöku. Auk þess eru kaup á vinningsmiða nánast útilokuð. Því virðast engar sérstakar ógnir felast í starfsemi þessari. Þá hafa engar tilkynningar borist SFL vegna gruns um peningabætti í gegnum lottó og ekki hafa fundist vinningsmiðar í lottó við rannsóknir mála hjá lögreglu eða verið grunur um misnotkun á lottó í tengslum við peningabætti.

Veikleikar/mildandi þættir

Þrátt fyrir engar ógnir í starfsemi þessari má nefna að það telst til veikleika að starfsemin er ekki eftirlitsskyld samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Þó verður að telja að gildandi réttur um rekstraraðila dragi verulega úr líkum á því að brotamenn eða skipulögð brotasamtök nái yferráðum eða eignarhaldi á sölustöðum. Ítarlegar árlegar úttektir draga jafnframt verulega úr hættu á misnotkun.

Áhættuflokkun

Áhætta af peningabætti tengd lottó er **lítill**

Söfnunarkassar og happdrættisvélur

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

Rekstraraðilar spilakassa eru Íslandsspil ehf. og 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. Öðrum er óheimilt að reka söfnunarkassa eða happdrættisvélur á Íslandi.

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

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 spilastaður greiðir út vinning, nema hvað að gefa þarf upp innlendan bankareikning og kennitölu þegar vinningur er greiddur rafrænt. Ekki hefur verið skilgreint hámark vinningsfjárhæðar sem spilastöðum er heimilt að greiða út en sé um verulega háa vinninga að ræða hafa spilastaðir beint vinningshafa á að leysa út vinning hjá rekstraraðila sem greiðir um 80-90% vinninga rafrænt.

Spilastaðir happdrættisvéla HHÍ eru 25, aðallega á höfuðborgarsvæðinu, og eru annaðhvort barir eða sérstakir spilasalir. Happdrættisvélur í notkun eru 495. Spilastaðir söfnunarkassa Íslandsspila ehf. eru 58, aðallega á höfuðborgarsvæðinu, og eru annaðhvort barir eða sérstakir spilasalir. Söfnunarkassar í notkun

eru 377.

Heildarvelta árið 2020 í spilakössum var um 7 ma.kr. og útgreiddir vinningar sama ár námu um 4,9 ma.kr., þrátt fyrir að sölustaðir spilakassa hafi verið lokaðir meirihluta árs.

Veruleg hætta er á því að spilakassar geti verið nýttir til peningabættis og eru vísbendingar um slíkt. Umtalsvert aðgengi er að spilakössum og eini greiðslumátinn er reiðufé. Helstu ógnir starfseminnar eru:

- Umfang áhættu bæði hvað varðar fjölda spilakassa og veltu.
- 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.

Tilkynningum til SFL hefur fjölgað síðastliðin tvö ár og er grunur um að þessi leið hafi ítrekað verið notuð við peningabætti.

Veikleikar/mildandi þættir

Peningabætti í gegnum spilakassa þarfnast ekki sérfræðilækkingar, sérstaks undirbúnings eða tilkostnaðar. Skortur á kröfu um gott orðspor þeirra staða sem hýsa spilakassa er alvarlegur veikleiki vegna aðgengis þeirra til kaupa á vinningsmiðum. Það telst til veikleika að eftirlit, sem komið hefur verið á með þessari starfsemi, taki einvörðungu til þeirra sem starfsleyfi hafa hlotið til reksturs fjársafnana, en ekki með söluaðilum. Þó eru vísbendingar um að áhættuvitund hafi verið aukin en tilkynningum til SFL hefur fjölgað. Loks hafa stjórnvöld staðið að útgáfu fræðsluefnis um fjárhættuspil.

Áhættuflokkun

Samkvæmt framangreindu er áhætta af peningabætti í tengslum við starfsemi söfnunarkassa og happdrættisvéla **mikil**.

Fjárhættuspil á netinu

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

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

Til að taka þátt í ofangreindum fjárhættuspilum þarf spilarí 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 kennitölu. Vinningar eru eingöngu greiddir út til skráðs miðaeiganda.
- Unnt er að taka þátt í veðmálum og lottó í gegnum heimasíðu rekstraraðila. Spilarí þarf að stofna spilareikning á gildri kennitölu (eingöngu er mögulegt 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.

Íslendingar hafa aðgang að erlendum vefsíðum með fjárhættuspilum en unnt er að nálgast allar tegundir fjárhættuspila á netinu, 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 einhverjir þeirra stundi fjárhættuspil á erlendum netsíðum. Þá lúta þeir sem bjóða upp á fjárhættuspil á erlendum vefsíðum ekki íslenskum lögum og eru utan lögsögu íslenskra stjórnvalda.

Við mat á ógn á fjárhættuspilum á netinu má líta til þess að litlar líkur eru á því að spilareikningar gangi kaupum og solum þar sem þeir fela ekki í sér bein verðmæti og þar sem úttekt á þeim getur eingöngu farið fram með millifærslu fjármuna inn á bankareikning eða greiðslukort í eigu þeirrar kennitölu sem er skráð fyrir spilareikningnum. Þá ber að taka tillit til þess að litlar líkur eru á því að þátttakendur geti spilað undir nafnleysi. Að lokum eru engar vísbendingar um að fjárhættuspil í gegnum íslenskar vefsíður hafi verið notuð til að þvætta fé og engin mál þess efnis hafa komið til kasta lögreglu.

Veikleikar/mildandi þættir

Helstu veikleikar fjárhættuspila á netinu tengjast fjárhættuspilum á erlendum vefsíðum og snúa að því að vinningar eru ekki taldir fram sem skattstofnar og tengjast því með beinum hætti skattsvikum sem frumbrotum. Þá hefur engin greining hefur farið fram á umfangi fjárhættuspils á erlendum vefsíðum og ekkert eftirlit er með því.

Áhættuflokkun

Að teknu tilliti til alls framangreinds er áhætta tengd fjárhættuspilum í gegnum á netinu talin **lítil**.

3.7 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 upplýsingar frá eftirlitsaðilum, lögreglu og SFL og viðhlítandi löggjöf og reglugerðir.

Eðalmálmar og -steinar

Áhættuflokkun



Almennt – helstu ógnir

Hér á landi fer fram smásala, heildsala og hönnun á innfluttum eðalmálmum og -steinum. Í flestum tilvikum eru eðalsteinar keyptir frá viðurkenndum aðilum innan 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 um vörur unnar úr eðalmálmum nr. 77/2002 eru slíkir málmar skilgreindir sem: „[G]ull sem inniheldur 375 þúsundhluta eða meira af hreinu gulli, sífur sem inniheldur 800 þúsundhluta eða meira af hreinu sífri, platína sem inniheldur 850 þúsundhluta eða meira af hreinni platínu og palladium sem inniheldur 500 þúsundhluta eða meira af hreinu palladium“. Ekki hafa verið sett sérstök lög um meðferð eðalsteina. Eðalsteinar hafa þó verið skilgreindir af Neytendastofu sem „náttúrulegir steinar eins og t.d. demantar, rúbínar, smaragðar, safírar, ópalar og perlur“.

Gull- og silfursmíði er lögvarin iðngrein, sbr. 1. gr. reglugerðar um löggiltar iðngreinar nr. 940/1999, sbr. 1. mgr. 8. gr. laga um handiðnað nr. 42/1978, og hafa því aðeins þeir sem lokið hafa sveins- eða meistaraþréfi heimild til að starfa við fagið. Unnar vörur úr eðalmálmum þurfa að vera stimplaðar og hefur Neytendastofa eftirlit með því. Markaðurinn hér á landi hvað varðar sölu á eðalmálmum og -steinum og öðrum vörum sem seldar eru í skartgripaverslunum telst smár þegar litið er til hlutfalls af vergri

landsframleiðslu.

Við mat á ógn þarf að horfa til smæðar markaðar með eðalmálma og -steina á Íslandi með hliðsjón af hlutfalli af þjóðarframleiðslu. Helstu ógnir felast í því að eðalmálmar 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. Gildissvið laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka tekur aðeins til seljenda eðalmálma og -steina í þeim tilvikum þar sem viðskipti fara fram í einni greiðslu eða fleiri sem virðast tengjast hver annarri, að fjárhæð 10.000 evrur eða meira. Þó eru ekki vísbendingar um ólögleg viðskipti með þessar vörur.

Eðalmálmar og -steinar eru innfluttir og því tollafgreiddir og innflutningurinn skráður inn í landið. Samkvæmt upplýsingum frá tollýfirvöldum er haldlagning á eðalmálmum og -steinum tiltölulega sjaldgæf og andvirði haldlagðra muna mjög lágt. Því til viðbótar hafa engar tilkynningar borist SFL frá gerð síðasta áhættumats og mál sem tengjast þessum vöruflokki hafa almennt lítið komið við sögu lögreglu.

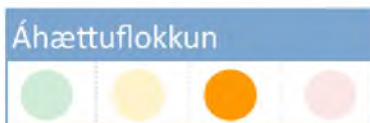
Veikleikar/mildandi þættir

Á Íslandi er ekki fyrir hendi takmörkun á notkun reiðufjár. Kann sú hætta því að vera til staðar að seljendur og kaupendur verði meðvitað eða ómeðvitað þátttakendur í peningaþvætti gangi slíkur varningur kaupum og sölum fyrir reiðufé. Svör söluaðila benda þó til þess að hlutfall reiðufjárviðskipta sé lágt hér á landi. Þá er eftirlit með aðilum á markaði flókið, þar sem aðilar kunna að falla undir gildissvið laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka í stökum viðskiptum en að jafnaði ekki. Auk þess eru söluaðilar oft á tíðum einyrkjar í rekstri og kunna því að

eiga erfitt með að uppfylla skyldur sínar samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka og búa jafnvel ekki yfir nægilegri þekkingu á því sviði. Kann framangreint að leiða til þess að áreiðanleikakannanir eru ekki framkvæmdar samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka eða þær framkvæmdar með ófullnægjandi hætti. Verður rekjanleiki kaupa á eðalmálum og -steinum, yfir fjárhæðarmörkum, því erfiðari en ella. Loks er áhættuvitund innan greinarinnar talin lág.

Þrátt fyrir veikleika er starfsemi þessi fremur einsleit,

Vörur og þjónusta



Almennt – helstu ógnir

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 meira mæli en á öðrum mörkuðum. Hvað lagaumgjörðina varðar þá gilda lög um lausafjárkaup nr. 50/2000 að svo miklu leyti sem ekki er á annan veg mælt fyrir í lögum, en lögin gilda einnig um skipti eftir því sem við getur átt. Lögin gilda jafnframt um pöntunarkaup og alþjóðleg kaup með þeim sérreglum sem í þeim felast. Um kaup á þjónustu ræðir í lögum um þjónustukaup nr. 42/2000 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.

rekstrarumfang oftast lítið og markaðurinn smár í alþjóðlegum samanburði. Til mildandi þátta má enn fremur nefna að fræðsluefni hefur verið gefið út um vápætti í starfsemi þar sem mikið er um notkun reiðufjár og um áhættumat, áreiðanleikakönnun og aðgerðir gegn peningþvætti. Þessu til viðbótar hafa verið haldnir fræðslufundir á vegum Samtaka verslunar og þjónustu þar sem farið var yfir skyldur tilkynningarskyldra aðila.

Áhættuflokkun

Í ljósi framangreinds telst áhætta af peningþvætti á markaði með eðalmálma og -steina vera **miðlungs**.

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. Lögin taka þó ekki til sérákvæða annarra laga sem setja sérstök skilyrði varðandi tilteknar vörur eða atvinnugreinar.

Heildarinnflutningur á vörum hingað til lands árið 2020 nam rúmum 771 ma.kr. samkvæmt upplýsingum frá Hagstofu Íslands. Þjónusta er ekki skilgreind sérstaklega en póst-, síma-, önnur-, persónuleg-, félagsleg- og fjármálaþjónusta nam rúmum 230 ma.kr. árið 2020.

Á Íslandi eru ekki í gildi takmarkanir á reiðufjárviðskiptum. Þá hefur reiðufé í umferð aukist hér á landi þrátt fyrir að vöxtur hefur orðið á rafrænu greiðslufyrirkomulagi og að reiðufé hafi ekki endilega aukist í viðskiptum.⁴⁰ Í áhættumati Evrópusambandsins kemur fram að þó reiðufé sé ekki aðalgreiðslumiðill neytenda sé það enn aðaltöl brotamanna til að þvætta fjármuni.⁴¹

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

⁴⁰ Fjármálainniðir, 7. rit 24. júní 2019.

⁴¹ *Supranational Risk Assessment of the Money Laundering and Terrorist Financing Risks affecting the Union*. Evrópusambandið, Brussel 2019.

viðskipta og skattsvika sem frumbrots og hins vegar notkun reiðufjár, sem fjallað er um í öðrum köflum áhættumatsins.

Helstu ógnir peningabættis sem stafa af markaði með vörur og þjónustu er að brotamenn og aðilar tengdir skipulagðri brotastarfsemi 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, til dæmis í gegnum starfsemi félaga.

Tölulegar upplýsingar frá Seðlabanka Íslands bera með sér að reiðufjárnotkun sem hlutfall af vergri landsframleiðslu hafi rúmlega tvöfaldast frá árinu 2008. Hefur hlutfallið haldist milli 2-2,5% frá árinu 2010. Óhjákvæmilega tengist mat á ógnum 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, sbr. umfjöllun í áhættumatinu um reiðufé. Verslunar- og þjónustustarfsemi gerir brotamönnum auðveldara fyrir að færa til bókar reiðufé og nafnlausar færslur undir 10.000 evrum, þar sem sjaldan er gerð krafa um rekjanleika á færslum. Þrátt fyrir þetta eru tilkynningar til SFL fár.

Veikleikar/mildandi þættir

Frá byrjun árs 2019 hefur eftirlit með aðgerðum gegn peningabætti verið í höndum peningabættiseftirlits RSK þegar um er að ræða reiðufjárviðskipti, í einni eða fleiri tengdum greiðslum, að fjárhæð 10.000 evrur eða meira. Talið er að sú hættu kunnari að vera fyrir hendi að söluaðilar og þjónustuveitendur, og þá sérstaklega smærri aðilar, framkvæmi ekki áhættumat eða áreiðanleikakönnun, eða sinni ekki skyldum sínum þegar um er að ræða notkun reiðufjár yfir 10.000 evrum þar sem sömu skyldur hvíla ekki á þeim þegar um notkun á reiðufé undir sömu fjárhæðarmörkum er að ræða. Þá bera svör söluaðila við spurningakönnunum og eftirlitsaðgerðum með sér að notkun reiðufjár sé lítil.

Þrátt fyrir framangreint hefur áhættuvitund meðal aðila á markaði aukist. Þá hafa stjórnvöld gefið út fræðsluefni sem snýr að starfsemi þar sem mikið er um notkun á reiðufé auk þess sem fræðslufundir hafa verið haldnir fyrir aðila á markaði.

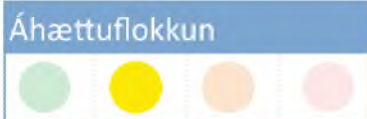
Áhættuflokkun

Með hliðsjón af framansögðu er áhætta af peningabætti á sviði verslunar og þjónustu talin vera **veruleg**.

3.8 ANNAÐ

Í eftirfarandi kafla er tekin til skoðunar áhætta af peningabætti varðandi kerfiskennitölur sem erlendir ríkisborgarar geta fengið útgefnar vegna sérstakra hagsmuna hér á landi. Við greininguna og 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, SFL og SRS og viðhlitandi löggjöf.

Kerfiskennitala



Almennt – helstu ógnir

Allir einstaklingar búsettir á Íslandi eru skráðir í Þjóðskrá Íslands og þurfa að hafa tíu stafa kennitölu. Erlendir ríkisborgarar geta vegna sérstakra hagsmuna hér á landi fengið útgefna kerfiskennitölu. Um er að ræða auðkenni sem gefið er út til notkunar fyrir hið opinbera vegna einstaklinga sem ekki þurfa skráningu eða uppfylla ekki skilyrði til skráningar í Þjóðskrá. Ný heildarlög um skráningu einstaklinga tóku gildi 1. janúar 2020, lög um skráningu einstaklinga nr. 140/2019. Með lögunum var kerfiskennitala og umsóknarferlið vegna hennar lögfest í fyrsta skipti. Með lögunum varð sú nýbreytni að aðeins opinberir aðilar geta haft milligöngu um skráningu kerfiskennitölu en áður gátu einnig lögaðilar haft milligöngu. Nú geta því fjármálastofnanir og aðrir einkaaðilar ekki lengur stofnað slíka kennitölu.

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. Engin réttindi eru tengd við kerfiskennitölu og því einungis verið að auðvelda fólki að sækja tiltekna þjónustu eins og heilbrigðisþjónustu. Þurfi einstaklingur á kerfiskennitölu að halda

ber honum að snúa sér til opinbers aðila sem hefur milligöngu um umsókn hans um kerfiskennitölu, s.s. Skattsins eða menntastofnunar, 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 hefðbundinnar kennitölu hins vegar að aðrar kröfur eru gerðar til auðkenningar. Þannig þarf einstaklingur sem fær kerfiskennitölu ekki að gera grein fyrir sér í eigin persónu og framvísa vegabréfi eða öðru gildu ferðaskilríki, heldur tekur umsóknaraðili afrit af skilríkjum hans. Liggur fyrir að í sumum tilvikum dvelja viðkomandi einstaklingar aldrei hér á landi og hafa jafnvel aldrei komið til landsins.

Samkvæmt upplýsingum úr kerfiskennitöluskrá sem Þjóðskrá heldur hefur umsóknum fækkað frá árinu 2017. Fjöldi umsókna var rúmlega 13.000 árið 2017, rúmlega 11.000 árið 2018 og um 7.200 árið 2019. Aðeins bárust um 1.500 umsóknir til Þjóðskrár Íslands árið 2020 og er ástæðan fyrir þessari miklu fækkun umsókna á því ári líklega tvíþætt. Í fyrsta lagi hefur COVID-19 heimsfaraldurinn haft mikil áhrif á flæði fólks milli landa auk þess sem störfum hefur fækkað. Meirihluti umsókna um kerfiskennitölur er vegna tímabundinnar atvinnuþátttöku en með auknu atvinnuleysi og minna ferðaframboði hefur þeim einstaklingum fækkað sem koma hingað til lands í þeim tilgangi að starfa tímabundið. Í öðru lagi má telja líklegt að almennt hafi dregið úr fjölda umsókna í kjölfar nýmæla í lögum sem tóku gildi 1. janúar 2020 um að aðeins opinberir aðilar geti sótt um kerfiskennitölur.

Langflestar umsóknir um kerfiskennitölur eru vegna ríkisborgara innan EES og þá frá löndum í Austur-Evrópu. Fáar umsóknir eru vegna einstaklinga frá ríkjum sem teljast til áhættusamra ríkja, eða undir 1%.

Flestar umsóknir eru vegna atvinnu, eða 84% árið 2019 og 57% árið 2020. Árin 2018 og 2019 var stærsti hópur umsækjanda fjármálastofnanir og vinnuveitendur. Árið 2020 var stærsti hópurinn Skatturinn og Þjóðskrá Íslands. Ástæða fyrir fjölda umsókna frá Þjóðskrá Íslands árið 2020 er að stofnunin hefur þurft að sinna milligöngu vegna viðskipta og lífeyrisgreiðslna þar sem að bankar tilheyra lögaðilum og geta því ekki lengur sótt um kerfiskennitölur. Hlutfall umsókna sem var hafnað var rúmlega 7% árið 2018, um 6% árið 2019 og tæplega 19% árið 2020. Þá eru þekkt tilvik um að sótt hafi verið um kerfiskennitölu á grundvelli falsaðra skilríkja en grunur var um fölsuð skilríki í 5-9% tilvika þeirra umsókna sem var hafnað.

Útgefin kerfiskennitala veitir í raun engin opinber réttindi hér á landi, t.d. til búsetu lengur en í 3-6 mánuði, greiðslna úr almannatryggingakerfinu eða annarra slíkra réttinda. Aftur á móti getur einstaklingur með kerfiskennitölu m.a. stofnað bankareikning, öðlast rafræn skilríki, stofnað félag og keypt fasteignir. Liggja þannig t.a.m. fyrir þekkt tilvik þar sem kerfiskennitölur hafa verið notaðar við stofnun og rekstur einkahlutafélaga og þá eru kerfiskennitölur skráðar fyrir tæplega 500 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 lítið 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 2019 metár í fjölda skilríkjafölsunarmála en það ár komu alls upp 100 slík mál. Að hluta til skýrist fjölgun þessara mála af auknum fjölda farþega sem á leið um flugstöðina, en skýringa mun einnig vera að finna í öðrum ytri þáttum. Gífurleg fækkun farþegafjölda um

Keflavíkurflugvöll árið 2020 endurspeglast í fjölda skilríkjafölsunarmála á flugstöðinni það ár en alls urðu málin 39. Í raun veður athygli að heildarfjöldi skilríkjamála hafi þó verið svo hár miðað við litla umferð um flugstöðina. Loks hefur einnig orðið aukning í fjölda þeirra skilríkjafölsunarmála sem komið hafa upp innan landsins, m.a. hjá Þjóðskrá Íslands og lögreglunni á landsvísu.

Talsverð ógn er fólgin í því að gefnar séu út kerfiskennitölur á grundvelli ófullnægjandi upplýsinga. 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.

Veikleikar/mildandi þættir

Veikleikar eru fólgnir í umsóknarferlinu, þ.e. milliganga og greining á persónuskilríkjum. Eftirlit með útgáfu kerfiskennitalna er lítið og ekki mælt fyrir um það í lögum.

Til mildandi þátta teljast að gerðar eru meiri kröfur til útgáfu kerfiskennitalna nú en áður. Með nýrri löggjöf geta fjármálastofnanir og einkaaðilar ekki verið milligönguaðilar. Þá eru yfirvöld búin að gera sér grein fyrir vandanum í auknum mæli og eru jafnframt vel á verði gagnvart fölsuðum skilríkjum.

Áhættuflokkun

Með hliðsjón af framansögðu verður að telja áhættuna af því að kerfiskennitölur verði notaðar til að þvætta peninga sem **miðlungs**.

4 Fjármögnun hryðjuverka

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

Almennt um hættuna á hryðjuverkum á Íslandi

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

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

Í samræmi við hlutverk sitt samkvæmt reglugerð um greiningardeild ríkislögreglustjóra nr. 404/2007 leggur deildin mat á hættu á hryðjuverkum á Íslandi. Það er mat RLS að almennt sé ekki unnt að útiloka hættu á hryðjuverkum vegna ástands innanlands eða í heimsmálum og er hætta á hryðjuverkum hér á landi talin vera í meðallagi. Forsendur fyrir því mati í skýrslu greiningardeildar RLS frá janúar 2021 eru m.a. að hættan á hryðjuverkum hér á landi „stafar fyrst og fremst frá einstaklingum sem sakir þess að aðhyllast herskúa öfgahyggju og hatri til samfélagsins eru

reiðubúnir að fremja hryðjuverk.“⁴²

Mat á ógn sem stafar af fjármögnun hryðjuverka hér á landi dregur að nokkru dóm sinn af þessu mati RLS á hættu á hryðjuverkum.

Um áhættumat á fjármögnun hryðjuverka

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

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

Greiningardeild RLS fer með rannsóknarforræði sakamála er tengjast hryðjuverkastarfsemi í samræmi við ákvæði reglugerðar um stjórn lögreglurannsóknna

⁴² *Hryðjuverkaógn á Íslandi*. Ríkislögreglustjóri, Reykjavík 2021, bls. 14-15.

og samvinnu héraðssaksóknara og lögreglustjóra við rannsókn sakamála nr. 660/2017. Af þeim sökum fær deildin til meðferðar greiningar SFL vegna tilkynninga á grunsamlegum viðskiptum um mögulega fjármögnun hryðjuverka á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Framangreindar upplýsingar voru hafðar til hliðsjónar við áhættumatið, sem og vitneskja og þekking innan greiningardeildar, auk fyrrgreindra skýrslna um hryðjuverkaógn.

Við áhættumatið voru einnig hafðar til hliðsjónar þekktar aðferðir við fjármögnun hryðjuverka sem FATF hefur m.a. vakið athygli á, 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.⁴³

Þá tók áhættumatið mið af því að Ísland er einsleitt samfélag með tiltölulega fáa íbúa þar sem um 13,5% þeirra eru af erlendum uppruna.⁴⁴ Glæpatíðni er lág, almenn lögregla er ekki búin skotvopnum dags daglega, hér er enginn her og Ísland hefur ekki sérstök tengsl við ríki sem metin eru áhættusöm með hliðsjón af hættu af hryðjuverkum. Engin staðfest mál hafa komið upp hérlandis sem tengjast fjármögnun hryðjuverka. Hið sama gildir um hryðjuverkabrot og stuðning við slíka háttsemi.

Helstu forsendur fyrir mati á ógn eru eftirfarandi:

- Hryðjuverk hefur ekki verið framið á Íslandi eftir tilkomu núgildandi refsíákvæða 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 móttekinna og sendra beiðna á grundvelli alþjóðasamstarfs um upplýsingamiðlun vegna fjármögnunar hryðjuverka er mjög lítil.
- Hlutfall tilkynninga til SFL vegna grunsamlegra viðskipta er tengjast fjármögnun hryðjuverka er afar lágt.

Aftur á móti eru til staðar ógnir er tengjast möguleikum á fjármögnun hryðjuverka. Þær ógnir eru þekktar og eru aukinheldur alþjóðlegar ógnir sem FATF hefur m.a. vakið athygli á. Tengjast þær flutningi reiðufjár yfir landamæri, peningasendingum og starfsemi almannaheillafélaga.

Við mat á áhættu þarf að horfa til veikleika, s.s. vegna útsetningar áhættu, áhættuvitundar, lagaumgjörðar og eftirlits. Veikleikar Íslands til þess að takast á við fjármögnun hryðjuverka lúta fyrst og fremst að heimildum til þess að afla upplýsinga og gagna án þess að afbrot hafi verið drýgt, þ.e. beitingu fyrirbyggjandi aðgerða í þágu löggæslu, t.d. heimilda til þess að afla fjárhagsupplýsinga hjá þriðja manni. Hefur lögregla t.d. þrengri heimildir en SFL og SRS. Loks skal nefna að almenn yfirsýn yfir félagastarfsemi er af skornum skammti að teknu tilliti til fjölda félaga, þess að félagiform eru sundurleit og opinbert eftirlit með félögum takmarkað.

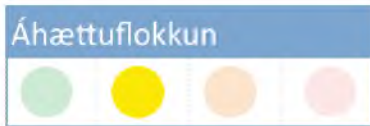
Hvað mildandi þætti varðar er samstarf stjórnvalda og stofnana afar gott og skilvirkt á þessum vettvangi. Þá er verklag í föstum skorðum og skjalfest, bæði hjá SFL og lögreglu, varðandi úrvinnslu tilkynninga og vísbendinga um fjármögnun hryðjuverka, sem og rannsókn mála.

Áhættumat og áhættumatsþættir fjármögnunar hryðjuverka taka mið af þessu.

⁴³ FATF Report. *Emerging Terrorist Financing Risks*. FATF, Paris 2015.

⁴⁴ www.hagstofa.is/talnaefni/ibuar/mannfjoldi/bakgrunnur/.

4.1 FLUTNINGUR FJÁRMUNA ÚR LANDI



Almennt – helstu ógnir

Flutningur fjármuna úr landi getur einkum átt sér stað með tvenns konar hætti. Annars vegar að einstaklingur flytji fjármuni yfir landamæri þegar hann yfirgefur landið annaðhvort í formi reiðufjár, t.d. í farangri, eða með úttekt af íslensku greiðslukorti úr hraðbanka eftir að til annars lands er komið. Hins vegar er unnt að senda fjármuni úr landi með rafrænum peningasendingum.

Auðvelt er að flytja reiðufé úr landi, sbr. umfjöllun áhættumatsins um flutning reiðufjár til og frá Íslandi. Þá er einnig unnt að millifæra reiðufé milli landa með hraðvirkum hætti með peningasendingum en velta þeirrar starfsemi er mikil, 2,44 ma.kr. árinu 2020, og unnt er að millifæra reiðufé í nafnleysi þrátt fyrir að slíkt sé ekki heimilt. Hvoru tveggja skoðast með hliðsjón af því að aðgengi að gjaldeyri hér á landi er gott og auðvelt er að skipta íslenskum krónum í erlendan gjaldeyri, sbr. umfjöllun áhættumatsins um gjaldeyrisskipti vegna peningþvættis. Þar kemur enn fremur fram að hlutfall reiðufjárviðskipta í þessari þjónustu er hátt, unnt er að skipta út lágum fjárhæðum undir nafnleysi þrátt fyrir að slíkt sé ekki heimilt og nokkuð hátt hlutfall viðskiptamanna einu gjaldeyrisskiptastöðvarinnar sem er starfrækt héraendis er fólk af erlendum uppruna, en þar af eru um 4% viðskiptamanna frá áhættusömum ríkjum.

Engin mál hafa komið upp þar sem fjármagn hefur verið flutt frá Íslandi í því skyni að fjármagna hryðjuverkastarfsemi. Aftur á móti er dæmi um að handhafi íslensks greiðslukorts hafi lánað öðrum manni kort sitt gagnert til þess að nota til hraðbankaúttekta í öðru landi í því skyni að koma fjármunum landleiðis til áhættusams ríkis. Þá eru tilkynningar til SFL um grunsamleg viðskipti vegna fjármögnunar hryðjuverka afar fáar.

Ógnir í þessari starfsemi eru því til staðar en teljast ekki vera miklar.

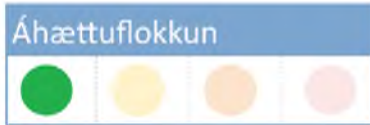
Veikleikar/mildandi þættir

Eftirlit með peningasendum á landamærum er takmarkað en horfir til betri vegar með skýrari lagaheimildum til þess að skoða farangur ferðamanna úr landi, sbr. fyrri umfjöllun áhættumats um flutning reiðufjár til og frá Íslandi. Þá er lagaumgjörð og eftirlit með bæði peningasendingum og gjaldeyrisskiptum í nokkuð góðu horfi, sem og að stjórnvöld eru vel meðvituð um þær ógnir sem stafa af flutningi fjármuna úr landi. Þá hefur áhættuvitund verið augin á þessum vettvangi, bæði innan stjórnsýslunnar og hjá tilkynningarskyldum aðilum. Loks hafa stjórnvöld staðið fyrir útgáfu fræðsluefnis.

Áhættuflokkun

Með hliðsjón af fyrirliggjandi ógnum og veikleikum, sem og mildandi þáttum, telst áhætta vegna flutnings fjármuna úr landi vegna fjármögnunar hryðjuverka vera **miðlungs**.

4.2 STARFSEMI ALMANNAHEILLAFÉLAGA YFIR LANDAMÆRI



Við áhættumatið voru almannaheillafélög með starfsemi yfir landamæri tekin til sérstakrar skoðunar. Meginástæða þess að horft er til slíkra félaga er sú að dæmi eru um að innan ríkja FATF hafi félög með ófjárhagslegan tilgang sem starfa að almannaheillum verið misnotuð og þá einkum við fjármögnun hryðjuverka.⁴⁵ 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“.“⁴⁶ Á þessum grunni var umfjöllunin afmörkuð við félög til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, skráð trú- og lífsskoðunarfélög og stofnanir og sjóði sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá.

Almennt – helstu ógnir

Um félög sem teljast til almennra félaga og félagasamtaka og vinna að almannaheillum með starfsemi yfir landamæri gilda lög um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri nr. 119/2019. Lögin öðluðust gildi 11. október 2019 en fram að þeim tíma var skráningarskyldu þessa félagaforms ekki til að dreifa. Félög þessi eru skráningarskyld en fjöldi þeirra er 28. Kröfur til umrædds félagaforms eru hæfilegar, að teknu tilliti til fjölda þeirra. Umfang þessara félaga er ekki mikið með hliðsjón af fjárhagslegum umsvifum. Samkvæmt 2. mgr. 38. gr. pbl., sbr. breytingalög þeirra laga nr. 96/2020, hefur peningabættiseftirlit RSK eftirlit með slíkum félögum.

Trú- og lífsskoðunarfélög vinna að almannaheillum og eru almannaheillafélög sé tekið mið af skilgreiningu

FATF. Þau starfa á grundvelli laga um skráð trú- og lífsskoðunarfélög nr. 108/1999 og reglugerð um skráningu slíkra félaga nr. 106/2014. Lögin kveða á um rétt manna til að stofna trúfélög og iðka trú sína í samræmi við sannfæringu hvers og eins. Fjöldi trúfélaga um áramótin 2020/2021 var 45 og fjöldi lífsskoðunarfélaga á sama tíma voru sex félög. Engin dæmi eru um að íslensk trú- og lífsskoðunarfélög hafi starfsemi yfir landamæri. Aftur á móti er lagaumgjörð þeirra og uppbygging félagaformsins þannig háttað að engar kröfur eru gerðar til stofnenda eða stjórnarmanna þeirra og er t.a.m. ekki gerð krafa um að fyrirsvarsmenn slíkra félaga þurfi að vera búsettir á Íslandi eða hafa önnur tengsl við landið. Af því leiðir að fyrirsvarsmáður slíks félags hér á landi getur verið búsettur erlendis á sama tíma og sóknargjöld renna til félagsins. Á árinu 2020 voru um 2,6 ma.kr. greiddir úr ríkissjóði vegna sóknargjalda, þar af tæplega 512 m.kr. til trúfélaga sem standa utan Þjóðkirkjusafnaða hér á landi.⁴⁷ Um greiðslu sóknargjalda vegna u.þ.b. 43.700 einstaklinga var að ræða. Opinbert eftirlit með þessu félagaformi er í höndum sýslumannsins á Norðurlandi eystra.

Loks kunna sjóðir og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá á grundvelli laga nr. 19/1988 og reglugerðar nr. 140/2008 að tilheyra flokki almannaheillafélaga samkvæmt skilgreiningu FATF. Um nokkurn fjölda er að ræða eða um 700 sjóði og stofnanir. Af þeim skiluðu 473 ársreikningi fyrir árið 2019 en 216 þeirra höfðu tekjur á sama ári. Tekjur sjóða og stofnana eru mismiklar og eignir þeirra að sama skapi. Um verulegar fjárhæðir er að ræða þegar tekjur og eignir eru metnar í heild sinni, þar sem fjárhæðir hlaupa á milljörðum króna. Engin dæmi er um að stofnanir og sjóðir starfi yfir landamæri. Opinbert eftirlit með starfsemi þessari er í höndum sýslumannsins á Norðurlandi vestra. Þá hefur Ríkisendurskoðun eftirlit með reikningsskilum þessa félagaforms.

Í framkvæmd eru engin dæmi hér á landi um

⁴⁵ FATF Report. Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations. FATF, París 2014, bls. 36-48.

⁴⁶ International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, bls. 63.

⁴⁷ Sóknargjöld 2020, bls. 2.

fjármögnun hryðjuverka eða tengsl við slíka háttsemi erlendis og jafnframt eru engin dæmi um að félög sem starfa yfir landamæri hafi tengsl við hryðjuverka-starfsemi. Skoðast helstu ógnir sem stafa af starfsemi almannaheillafélaga með hliðsjón af því.

Veikleikar/mildandi þættir

Helstu veikleikar félaga sem vinna að almannaheillum og kunna að starfa yfir landamæri eru að um mismunandi félagiform er að ræða þar sem sömu lagareglur gilda ekki. Gerir þetta yfirsýn nokkuð örðuga þar sem ekki er um að ræða fortakslausa skráningarskyldu almannaheillafélaga sem starfa yfir landamæri. Þá er opinbert eftirlit með starfsemi almannaheillafélaga til staðar en er ekki á sömu hendi,

heldur í reynd í höndum fjögurra mismunandi stjórnvalda. Loks er bæði lagaumgjörð trú- og lífsskoðunarfélaga og sjóða og stofnana sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá komin til ára sinna og þarfnast endurskoðunar m.a. með hliðsjón af ógnum af fjármögnun hryðjuverka.

Engir sérstakir mildandi þættir koma til álita.

Áhættuflokkun

Með hliðsjón af fyrirliggjandi ógnum og veikleikum telst áhætta af starfsemi almannaheillafélaga sem hafa starfsemi yfir landamæri vegna fjármögnunar hryðjuverka vera **lítill**.

Skrá yfir helstu skammstafanir

ANR	Atvinnu- og nýsköpunarráðuneytið
FATF	Financial Action Task Force
FME	Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands
hgl.	Almenn hegningarlög nr. 19/1940
Hrd.	Hæstaréttardómur
Lrd.	Landsréttardómur
ppl.	Lög um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018
RLS	Ríkislögreglustjóri
RSK	Ríkisskattstjóri
SFL	Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu
SRS	Skattrannsóknarstjóri ríkisins

Heimildaskrá

- Árbók bílgreina 2020. Hagtölur um íslenskar bílgreinar. Rannsóknasetur verslunarinnar og Bílgreinasambandið, Reykjavík 2020.
- COVID-19-related Money Laundering and Terrorist Financing. FATF, París 2020.
- FATF Guidance. National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment. FATF, París 2013.
- FATF Report. Emerging Terrorist Financing Risks. FATF, París 2015.
- FATF Report. Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations. FATF, París 2014, bls. 36-48.
- FATF Report. Terrorist Financing Risk Assessment Guidance. FATF, París 2019.
- Fjármálagættir. Seðlabanki Íslands, Reykjavík, 5. rit 7. júní 2017.
- Fjármálagættir. Seðlabanki Íslands, Reykjavík, 7. rit 24. júní 2019.
- Hryðjuverkaógn á Íslandi. Ríkislögreglustjóri, Reykjavík 2021.
- International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations. FATF, París 2020.
- Jónatan Þórmundsson: Þættir um auðgunarbrot. Sérstakur hluti. Reykjavík 2009.
- Mutual Evaluation Report of Iceland. FATF, París 2018.
- OSCE Handbook on Data Collection in Support of Money Laundering and Terrorism Financing, National Risk Assessments. Organization for Security and Co-operation in Europe, Vín 2012.
- Peningamátl. Seðlabanki Íslands, Reykjavík, 83. rit 3. febrúar 2021.
- Skipulögð brotastarfsemi á Íslandi. Áhættumatsskýrsla greiningardeildar ríkislögreglustjóra. Ríkislögreglustjóri, Reykjavík 2019.
- Skýrsla dómsmálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra um aðdraganda og ástæður þess að Ísland hafnaði á „gráa lista“ FATF. Stjórnarráð Íslands, Reykjavík 2019.
- Skýrsla samstarfshóps félags- og barnamálaráðherra um félagsleg undirboð og brotastarfsemi á vinnumarkaði. Félagsmálaráðuneytið, Reykjavík 2019.
- Sóknargjöld 2020. Fjársýsla ríkisins, Reykjavík 2021.
- Supranational Risk Assessment of the Money Laundering and Terrorist Financing Risks affecting the Union. Evrópusambandið, Brussel 2019.
- Umfang skattundanskota og tillögur til aðgerða. Skýrsla starfshóps. Fjármála- og efnahagsráðuneytið, Reykjavík 2017.
- Útdráttur úr ársreikningum sjálfseignarstofnana og sjóða sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá, fyrir rekstrarárið 2019. Ríkisendurskoðun, Reykjavík 2021.
- Vefsíða Alþingis, www.althingi.is.
- Vefsíða Ferðamálastofu, www.ferdamalastofa.is.
- Vefsíða Hagstofu Íslands, www.hagstofa.is.
- Vefsíða Organisation of Europe for Economic Co-operation and Development (OECD), www.oecdbetterlifeindex.org.
- Vefsíða Samráðsgáttar, www.samradsgatt.island.is
- Vefsíða Stjórnarráðs Íslands, www.stjornarradid.is.
- Vefsíða sýslumanna, www.syslumenn.is.