



# SKÝRSLA DÓMSMÁLARÁÐHERRA OG FJÁRMÁLA- OG EFNAHAGSRÁÐHERRA

um aðdraganda og ástæður  
þess að Ísland hafnaði á „gráa  
lista“ FATF

**Útgefandi:**

Dómsmálaráðuneytið og

fjármála- og efnahagsráðuneytið

Nóvember 2019

dmr@dmr.is

dmr.is

**Umbrot og textavinnsla:**

Skrifstofa almanna- og réttaröryggis

©2019 Dómsmálaráðuneytið

# Efnisyfirlit

<b>INNGANGUR</b> .....	<b>5</b>
<b>1. ALMENNT UM FATF</b> .....	<b>6</b>
<b>2. STAÐA INNAN STJÓRNKERFIS</b> .....	<b>10</b>
2.1 Málefni FATF .....	10
2.2 Samráðsvettvangur .....	11
<b>3. ÞRIÐJA ÚTTEKT ÍSLANDS</b> .....	<b>13</b>
<b>4. EFTIRFYLGNI ÞRIÐJU ÚTTEKTARINNAR</b> .....	<b>15</b>
4.1 Árin 2006 – 2015 .....	15
4.2 Árin 2015 - 2016 .....	17
4.3 Aðrir áhrifaþættir .....	19
<b>5. FJÓRÐA ÚTTEKT ÍSLANDS</b> .....	<b>21</b>
<b>6. VIÐBRÖGÐ OG AÐGERÐIR STJÓRNVALDA</b> .....	<b>25</b>
6.1 Laga- og regluverk.....	25
6.2 Eftirlit .....	27
6.3 Samhæfing og samvinna.....	27
6.4 Aukin fræðsla .....	28
6.5 Annað .....	29
<b>7. ÚTTEKT SÉRFRÆÐINGAHÓPS</b> .....	<b>31</b>
<b>8. VIÐBRÖGÐ STJÓRNVALDA VIÐ DÖKKUM HORFUM</b> .....	<b>33</b>
<b>9. OKTÓBER 2019</b> .....	<b>35</b>
9.1 Aðgerðir fram að fundi FATF í október 2019.....	35
9.2 Fundir FATF í París í október 2019 .....	36
<b>10. SAMANTEKT</b> .....	<b>37</b>
<b>11. FYLGISKJÖL</b> .....	<b>Err</b>
<b>or! Bookmark not defined.</b>	



# INNGANGUR

Á opnum fundi efnahags- og viðskiptanefndar á 150. löggjafarþingi þann 22. október 2019 var tilkynnt að skýrsla yrði lögð fram á Alþingi um málefni FATF og aðdraganda þess að Ísland var tilgreint á *hlýðniskjali* FATF (e. Compliance document), þ.e. sett á svokallaðan „gráa lista“ FATF. Markmið skýrslunnar er að varpa ljósi á þá atburðarás sem varð til þess að Ísland fór á umræddan lista FATF í október 2019. Það er óhætt að segja að samspil margra þátta hafi orsakað þá niðurstöðu.

Í skýrslunni verður almennt fjallað um FATF, hvernig fjármálaaðgerðahópurinn starfar og um stöðu málaflöksins innan stjórnkerfisins og flutning milli ráðuneyta. Nokkur hreyfing hefur verið á málaflokknum milli ráðuneyta og kann það að hafa leitt til þess að þekkingu hefur skort á málefnum tengdum peningabætti og starfsemi FATF.

Þriðju úttekt FATF, sem fram fór á árinu 2006, verður gerð skil og hafði sú úttekt vafalaust áhrif á útkomu þeirra fjórðu sem fram fór á árinu 2017. Hafa verður þó í huga að úttektirnar voru ósambærilegar að mörgu leyti. Sú þriðja sneri aðallega að lagatæknilegum atriðum en fjórða úttektin gerði strangari kröfur um skilvirkni og útfærsluatriði. Þá er ítarlega fjallað um fjórðu úttektina og þær aðgerðir sem ráðist var í fyrir fund FATF í október 2019.

Skýrslan byggir að mestu leyti á vinnugögnum, þ.m.t. minnisblöðum, en með skýrslunni fylgja þau gögn sem notast var við og talin voru geta varpað ljósi á málið. Þá er jafnframt byggt á svokölluðum eftirfylgniskýrslum (e. Follow-up Reports) frá FATF, en rétt þykir að taka fram að ýmislegt er viðkemur starfi FATF og því verklagi sem þar er viðhaft, er bundið trúnaði. Þannig eru þær verklagsreglur sem gilda um það ferli sem tekur við þegar ríkjum er vísað í eftirfylgni hjá ICRG<sup>1</sup> t.a.m. ekki birtar opinberlega af FATF. Öðru máli gegnir um almennar verklagsreglur samtakanna (e. Universal Procedures)<sup>2</sup> og verklagsreglur fjórðu úttektarinnar (e. Procedures for the FATF Four Round of AML/CFT Mutual Evaluations)<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Hugtökin „eftirfylgni“ og „ICRG“ eru nánar skýrð í kafla 1.

<sup>2</sup> Sjá nánar á: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfgeneral/documents/universal-procedures.html>.

<sup>3</sup> Sjá nánar á: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/4th-round-procedures.html>.

# 1. ALMENNT UM FATF

FATF er alþjóðlegur fjármálaaðgerðahópur sem var stofnaður á fundi G-7 ríkjanna í Frakklandi árið 1989. Stofnendur voru, auk G-7 ríkjanna, framkvæmdastjórn Evrópusambandsins og átta önnur ríki. Síðan þá hefur aðildarríkjum samtakanna fjölgað og eru þau nú 39 talsins. Þá eru jafnframt starfrækt níu svokölluð FATF einkennissamtök (e. FATF-style regional bodies) sem sjá um eftirlit með og hafa umsjón með úttektum í þeim ríkjum sem eiga að þeim aðild. Samtals er þar um að ræða net 205 ríkja. Ísland gerðist aðili að FATF á árinu 1991.

Eitt helsta markmið FATF er að stuðla að skilvirkri innleiðingu löggjafar, regluverks og aðgerða til að berjast gegn peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og öðrum tengdum ógnum við stöðugleika alþjóðlega fjármálakerfisins. Aðgerðum gegn fjármögnun og dreifingu geryðingarvopna hefur einnig verið bætt við sem einu af meginmarkmiðum samtakanna. Samtökin eru „stefnumótandi aðili“ í þeim skilningi að þau vinna og setja sérstök tilmæli í málaflokknum og vinna svo að því að ýta undir pólitískan vilja innan aðildarríkja sinna til að ná fram nauðsynlegum laga- og reglugerðarbreytingum og stuðla þannig að úrbótum í þessum efnunum.

FATF heldur fundi þrisvar sinnum á ári, í október, febrúar og júní. Fundirnir í október og febrúar eru haldnir í höfuðstöðvum OECD í París en hefð er fyrir því að júní fundurinn fari fram í heimalandi forseta samtakanna. Innan FATF starfa jafnframt sérstakir vinnuhópar sem funda á sama tíma. Þeir helstu eru Risk, Trends and Methods Group (RTMG), Policy Development Group (PDG), Evaluations and Compliance Group (ECG) og International Co-operation Review Group (ICRG). Síðastnefndur hópur tekur á málum er varða áhættusöm og ósamvinnuþýð ríki, svo og málum ríkja sem glíma við alvarlega ágalla á vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Ákvarðanir innan FATF eru teknar á svokölluðum allsherjarfundi (e. Plenary) en þar eiga öll aðildarríki FATF sæti og atkvæðisrétt og fylgir eitt atkvæði hverju ríki. Almennu eru ekki teknar beinar ákvarðanir á fundum vinnuhópanna heldur eru málin þar rædd og niðurstaðan, ef unnt er að ná henni fram, síðan borin undir allsherjarfund til staðfestingar. Til þess að taka ákvörðun í einhverju tilteknu máli þarf að ná samstöðu (e. Consensus) um niðurstöðuna. Reglur um slíka samstöðu eru ekki fastmótaðar en í framkvæmd hefur verið miðað við að þrjú aðildarríki geti komið í veg fyrir að samstaða myndist. Í því sambandi skiptir jafnframt máli hvernig tiltekið mál ber upp, bæði á fundum vinnuhópa og allsherjarfundum. Það er forseti FATF sem stýrir allsherjarfundum, en hann er talsmaður og fyrirsvarsmaður samtakanna, kosinn til tveggja ára í senn. Þá er jafnframt kosinn sérstakur varaforseti. Hjá samtökunum sjálfum starfar jafnframt fjöldi sérfræðinga sem

hafa það hlutverk að styðja við starfsemi samtakanna, meðal annars í tengslum við úttektir og gæði þeirra.<sup>4</sup>

Valdheimildir FATF stafa í raun frá þeim skuldbindingum sem aðildarríkin sjálf gangast undir en þegar þau sækja um aðild að FATF skuldbinda þau sig til að gangast undir tilmæli og aðferðafræði FATF, undirgangast úttektir og skila eftirfylgniskýrslum vegna þeirra, og taka að öðru leyti virkan þátt í starfi samtakanna.

Gagnvart þeim ríkjum sem ekki eru beinir aðilar að FATF er staðan sú að FATF ríkin hafa skuldbundið sig til að fara að tilmælum FATF. Af því leiðir að ef FATF beinir tilmælum, til dæmis um að gæta varúðar í viðskiptum við tiltekin þriðju ríki, má gera ráð fyrir að flestum fjármálafyrirtækjum sem koma að alþjóðaviðskiptum verði gert skylt að fara að þeim fyrirmælum.

FATF hefur sett saman alls 40 tilmæli (e. FATF Recommendations)<sup>5</sup> sem almennt er viðurkennt að horfa beri til sem alþjóðlegra staðla þegar kemur að vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Tilmælin voru fyrst gefin út árið 1990 en hafa síðan verið endurskoðuð fjórum sinnum, nú síðast árið 2012. Þá hefur FATF einnig gefið út sérstaka aðferðafræði (e. Methodology)<sup>6</sup> sem annars vegar fjallar um aðferðafræðina við mat á því sem kallast tæknilegi hluti ferlisins, þ.e. innleiðingu tilmælanna og aðlögun löggjafar ríkja að þeim kröfum sem af þeim leiðir. Hins vegar lýtur aðferðafræðin að mati á skilvirkni þar sem lagt er mat á hversu vel hin innleiddu tilmæli og hlutaðeigandi löggjöf virkar í framkvæmd og hversu skilvirkar varnir eru til staðar gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Eftirfarandi tilmæli má nefna í dæmaskyni:

- Ríki eiga að gera peningabætti refsivert á grundvelli Vínar-sáttmálans og Palermo-sáttmálans. Þá eiga lönd að beita ákvæðum sem lúta að peningabætti samhliða öllum alvarlegum brotum með það að markmiði að ná til sem flestra frumbrota (tilmæli 3).
- Ríki eiga að gera fjármögnun hryðjuverka refsiverða á grundvelli sáttmálans um að koma í veg fyrir fjármögnun hryðjuverka frá árinu 1999 og þá ekki aðeins fjármögnun einstakra hryðjuverka heldur einnig fjármögnun hryðjuverkasamtaka og hryðjuverkamanna, jafnvel þótt ekki séu til staðar tengsl við tiltekið hryðjuverk. Ríki skulu tryggja að slík brot séu tilgreind sem frumbrot peningabættis (tilmæli 5).
- Ef fjármálastofnun telur eða hefur rökstuddan grun um að fjármunir séu til komnir vegna refsiverðrar brotastarfsemi, eða tengjast fjármögnun hryðjuverka, þá skal henni vera skylt samkvæmt lögum

<sup>4</sup> Hjá FATF er rekin sérstök skrifstofa (e. FATF Secretariat) sem heldur utan um starfsemina.

<sup>5</sup> Sjá nánar á: <http://www.fatf-gafi.org/publications/fatfrecommendations/documents/fatf-recommendations.html>.

<sup>6</sup> Sjá nánar á: <http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/documents/fatf-methodology.html>.

að tilkynna þá þegar um þær grunsemdir til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu (tilmæli 20).

- Ríkjum ber að tryggja að til staðar séu skilvirk, hæfileg og letjandi viðurlög, hvort heldur sem er á sakamála- eða stjórnsýslugrundvelli, til að beita gagnvart bæði lögaðilum og einstaklingum sem falla undir tiltekin tilmæli,<sup>7</sup> sem ekki fara að gerðum kröfum um varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Viðurlögum á ekki aðeins að vera hægt að beita gegn fjármálastofnunum og öðrum tilkynningarskyldum aðilum, heldur einnig gagnvart framkvæmdstjórum og stjórnarmönnum (tilmæli 35).

FATF fylgist með því hvernig aðildarríkjunum gengur að innleiða tilmælin og standa að vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Það er gert á grundvelli svokallaðra gagnkvæmra úttekta (e. Mutual Evaluations) þar sem aðildarríkin tilnefna aðila í sérstök úttektarteymi til að annast úttektir á öðrum ríkjum á jafningjagrundvelli (e. Peer review). Samtökin hófu að framkvæma slíkar úttektir einu ári eftir að tilmælin voru fyrst gefin út eða á árinu 1991. Síðan þá hafa samtökin lokið þremur úttektum og er sú fjórða yfirstandandi. Það eru ekki aðeins aðildarríki FATF sem eru tekin út, heldur eru gerðar úttektir á öllum ríkjum í gegnum einkennissamtök FATF og í einstaka tilvikum í gegnum Alþjóðabankann og Alþjóðagjaldeyrissjóðinn.

Úttekt á tæknilega hlutanum lýtur sem áður segir fyrst og fremst að því hversu vel hefur tekist að innleiða tilmæli FATF í því ríki sem úttektinni sætir. Slík skoðun fer að jafnaði fram áður en úttektarteymið fer í vettvangsathugun (e. On-site) til ríkisins. Er þá byggt á upplýsingum frá ríkinu sjálfu, fyrirbyggjandi upplýsingum úr fyrri úttektum, eftirfylgniskýrslum og öðrum áreiðanlegum upplýsingum. Gerð er sérstök fylgiskrá (e. Technical compliance annex) sem fylgir með úttektarskýrslunni, þar sem fram kemur hvers vel umrætt ríki uppfyllir hver tilmæli fyrir sig.

Við mat á skilvirkninni er notast við 11 mælikvarða (e. Immediate Outcomes) og lagt heildstætt mat á það hversu vel varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka virka í framkvæmd. Mælikvarðarnir tengjast bæði hver öðrum og hluta þeirra 40 tilmæla sem um ræðir, þrátt fyrir að hver mælikvarði sé að mestu afmarkaður við tiltekið svið. Þannig má sem dæmi nefna að mælikvarði 1, sem fjallar um það hversu vel ógnir í peningabætti og fjármögnun hryðjuverka eru metnar og hversu vel aðgerðir gegn þeim eru samhæfðar í stjórnkerfinu, tengist aðallega tilmælum nr. 1, 2, 33 og 34,<sup>8</sup> en jafnframt er tekið fram í aðferðafræði FATF að líta beri til niðurstaðna úr mælikvarða 1 við mat á öðrum mælikvörðum.

<sup>7</sup> Sjá nánar tilmæli 6, 8 og 23.

<sup>8</sup> Tilmæli 1 lúta að mati á áhættu og áhættumiðaðri nálgun, tilmæli 2 lúta að innlendu samstarfi og samhæfingu, tilmæli 33 lúta að tölfræði og tilmæli 34 lúta að fræðslu og endurgjöf.



Þegar úttektarteymi hefur skilað af sér úttektarskýrslu er hún rædd á fundi samtakanna, fyrst hjá vinnuhópi og síðan á allsherjarfundum. Það fer svo eftir niðurstöðum skýrslunnar í hvaða eftirfylgni viðkomandi ríki er beint en þar um þrjár leiðir að ræða; venjulega eftirfylgni (e. Regular follow-up), aukna eftirfylgni (e. Enhanced follow-up) og ICRG eftirfylgni (e. ICRG process).<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Nánari upplýsingar um FATF má finna á: <http://www.fatf-gafi.org/>.

## 2. STAÐA INNAN STJÓRNKERFIS

### 2.1 Málefni FATF

Málefni FATF hafa verið á forræði ýmissa ráðuneyta frá því að Ísland hóf þátttöku í alþjóðlegu starfi tengdu peningaþvætti. Samkvæmt reglugerð um Stjórnarráð Íslands nr. 3/2004 frá 1. febrúar 2004 fór viðskiptaráðuneytið með málefni er vörðuðu fjármálamarkaði. Á vegum viðskiptaráðuneytisins var til að mynda samið frumvarp er varð að lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 64/2006, en með frumvarpinu var þriðja peningaþvættistilskipun Evrópuþingsins og ráðsins nr. 2005/60/EB, innleidd í íslenskan rétt.

Við gildistöku reglugerðar um Stjórnarráð Íslands nr. 177/2007 frá 31. desember 2007 voru ekki gerðar breytingar varðandi málaflokkinn. Samkvæmt forsetaúrskurði um skiptingu stjórnarmálefna milli ráðuneyta í Stjórnarráði Íslands nr. 125/2011 frá 28. september 2011 var málaflokkurinn *aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka* á forræði efnahags- og viðskiptaráðuneytisins undir yfirheitinu *fjármálamarkaðir*. Með forsetaúrskurði nr. 100/2012 frá 30. ágúst 2012 var málaflokkurinn færður til atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytisins. *Peningaþvætti* var síðan fært undir *lögreglu og löggæslu* í forsetaúrskurði nr. 66/2013 frá 23. apríl 2013 og voru þá málefni FATF komin til innanríkisráðuneytisins. Við stofnun dómsmálaráðuneytisins um mitt ár 2017 færðist málaflokkurinn þangað og hefur hann verið þar síðan.

Hugmyndir þess efnis að málaflokknum væri betur komið fyrir hjá fjármála- og efnahagsráðuneytinu fremur en dómsmálaráðuneytinu hafa komið fram á undanförunum árum. Stærsti þáttur peningaþvættismála snýr að þátttöku Íslands í FATF en úttektir og tilmæli samtakanna snúa að málefnum tengdum fjármálamarkaðnum, lagaumgjörð og eftirliti því tengdu, en jafnframt að málefnum löggæslu, skipulagðrar brotastarfsemi o.s.frv. Á árunum 2015 og 2016 var til að mynda skoðað að frumkvæði innanríkisráðuneytisins að flytja málaflokkinn til fjármála- og efnahagsráðuneytisins. Var þá lagt til af fjármála- og efnahagsráðuneytinu að verkefninu fylgdi fjármagn sem svari til eins stöðugilds lögfræðings en taldi innanríkisráðuneytið sér ekki fært að verða við því. Var því niðurstaðan að stýrihópur innanríkisráðherra yrði nýttur til að tryggja faglega aðkomu og ábyrgð þeirra sem ætlað var að bera ábyrgð á tilmælum FATF.<sup>10</sup>

Þegar ljóst var að FATF hygðist hefja fjórðu úttekt sína á Íslandi í ársbyrjun 2017, undirstrikaði innanríkisráðuneytið að aðkoma fjármála- og efnahagsráðuneytisins væri mikilvæg og var ákveðið að ráðuneytin myndu

<sup>10</sup> Minnisblað, dags. 13. maí 2015.

sameiginlega mæta kostnaði við að skipa verkefnisstjóra sem halda myndi utan um fjórðu úttektina. Samstaða náðist um fyrirkomulag og ráðningu verkefnastjóra í september 2017, en mikilvægt þótti að það yrði gert til að fylgja úttektinni eftir og til þess að tryggja sem best framgang og árangur verkefnisins sem teygði anga sína víða um stjórnkerfið. Á umræddum tíma var fjórða úttekt FATF þegar hafin og fyrirhugað að hún stæði yfir þar til í febrúar 2018. Þann 1. nóvember 2017 var ráðinn verkefnastjóri til að fylgja eftir fjórðu úttektinni og var kostnaðinum vegna hans skipt á milli fjármála- og efnahagsráðuneytisins og dómsmálaráðuneytisins.<sup>11</sup> Ljóst var að bregðast þurfti hratt við, setja fram skýrar aðgerða- og viðbragðsáætlanir og hefja þegar vinnu við þær úrbætur sem nánari grein er gerð fyrir í kafla 6.

## 2.2 Samráðsvettvangur

Árið 2005 skipaði viðskiptaráðherra ráðgjafanefnd til að fjalla um málefni tengd peningaþvætti sem einfaldlega var kölluð „peningaþvættisnefndin“. Nefndinni var ætlað að undirbúa úttektir FATF og vinna að endurskoðun laga og reglugerða á þessu sviði. Nefndin starfaði í nokkur ár og sátu í henni fulltrúar ráðuneyta, Seðlabankans, fjármálaeftirlitsins, ríkislögreglustjóra og annarra stofnana, en nefndin virðist hafa starfað takmarkað eftir flutning málefnisins til innanríkisráðuneytisins.<sup>12</sup>

Í stöðuskýrslu innanríkisráðuneytisins frá nóvember 2014 var lagt til að formlegur stýrihópur yrði stofnaður til að takast á við útistandandi verkefni tengd FATF. Jafnframt voru gerðar athugasemdir við starfshlutfall starfsmanns ráðuneytisins á þeim tíma, sem sjálfur taldi umfang verkefna verulega umfram það sem hægt væri að sinna í hálfu starfi.<sup>13</sup> Áréttað var í stöðuskýrslu frá desember sama ár að þörf væri á stýrihóp og auknum starfskröftum í málaflokkinn innan ráðuneytisins.<sup>14</sup> Á árinu 2015 skipaði dómsmálaráðherra svo stýrihóp um varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Hlutverk stýrihópsins var ráðgjöf og stefnumótun í aðgerðum á þessu sviði og voru verkefni hans afmörkuð við umbætur í tengslum við tilmæli FATF.

Í júní 2017 var talin vera þörf á að endurskilgreina hlutverk stýrihópsins og fjölga þeim aðilum sem höfðu aðkomu að hópnum. Aðgerðir þær er lúta að vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka eru víðtækar og margir aðilar innan stjórnkerfisins bera ábyrgð á öllum þeim fjölbreyttu verkefnum sem að málaflokknum snúa. Í aðdraganda fjórðu úttektar FATF kom í ljós að skort hafði á stefnumótun, samhæfingu og samstarf á þessu sviði innan stjórnkerfisins. Því var talið mikilvægt að samstillta aðgerðir

<sup>11</sup> Minnisblað, dags. 25. september 2017.

<sup>12</sup> Minnisblað, dags. 22. nóvember 2013.

<sup>13</sup> Minnisblað, dags. 4. nóvember 2014.

<sup>14</sup> Minnisblað, dags. 19. desember 2014.

stjórnvalda svo að stefna Íslands um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka yrði skýr svo tryggt væri að varnirnar virkuðu í takt við alþjóðlegar kröfur. Hlutverk stýrihópsins var að sinna stefnumótun og samstillta varnir gegn peningabætti og fjármögnunar hryðjuverka ásamt því að vera stjórnvöldum til ráðgjafar í þeim efnum.<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup> Minnisblað, dags. 12. júní 2017.

### 3. ÞRIÐJA ÚTTEKT ÍSLANDS

Árið 2006 hófst þriðja úttekt FATF á Íslandi. Á þessum tíma var verulegur áhugi á því að undirbyggja sem best stöðu Íslands sem alþjóðleg fjármálamiðstöð og í aðdraganda úttektarinnar var leitast við að tryggja að nægilegar bjargir væru til staðar af hálfu íslenskra stjórnvalda til að standa vel að öllum undirbúningi og framkvæmd úttektarinnar. Vettvangsathugun úttektarteymisins fór fram 24. apríl til 5. maí 2006 og úttektarskýrslan var birt 13. október sama ár. Í þessari þriðju umferð úttekta var ekki farið að leggja mat á skilvirkni fyrirbyggjandi varna ríkja gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka með sama hætti og nú er gert. Voru þágildandi tilmæli FATF því sá grundvöllur sem úttektin árið 2006 byggðist á, en til viðbótar við hin hefðbundnu 40 tilmæli var jafnframt notast við níu sérstök tilmæli (e. Special Recommendations) sem ekki voru notuð við fjórðu úttektina.

Niðurstaða úttektarinnar var sú að Ísland hefði uppfyllt átta tilmæli að öllu leyti (e. Compliant), 11 tilmæli að mestu leyti (e. Largely Compliant), 16 tilmæli að hluta (e. Partially Compliant) og fjögur tilmæli ekki að neinu leyti (e. Non Compliant). Ein tilmæli töldust ekki eiga við (e. Non Applicable).<sup>16</sup> Hvað sérstöku tilmælin varðaði voru engin tilmæli talin uppfyllt að öllu leyti, þrjú tilmæli að mestu leyti, tvö tilmæli að hluta og fjögur tilmæli ekki að neinu leyti. Þá voru tilgreindar fjölmargar aðgerðir sem Íslandi var ráðlagt að grípa til í því skyni að styrkja varnir sínar gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka en sem dæmi um þær aðgerðir má t.d. nefna:

- Að útvíkka refsiaþyrgð lögaðila vegna peningabættis og láta hana ná til allra frumbrota.
- Styrkja reglur varðandi haldlagningu, einkum í þeim tilvikum þegar hinn brotlegi hefði umræddar eignir ekki undir höndum heldur þriðji aðili.
- Efla uppbyggingu og sjálfstæða starfshæfni skrifstofu fjármálagreininga lögreglu með innleiðingu nýrrar reglugerðar.
- Þróa og gefa út fræðsluefni fyrir almenning um málefni tengd vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.
- Grípa til fyrirbyggjandi aðgerða í tengslum við rannsókn og saksókn peningabættisbrota.
- Innleiða nauðsynlegar reglur varðandi einstaklinga í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla.
- Tilnefna stjórnvald til að hafa eftirlit með öðrum tilkynningarskyldum aðilum vegna krafna þágildandi peningabættislöggjafar.

<sup>16</sup> Sjá nánar bls. 141-149 í Iceland Mutual Evaluation Report, 13 October 2006: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/mer/MER%20Iceland%20full.pdf>.

- Auka við mannskap og fjármuni hjá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu.
- Íhuga að auka við mannskap hjá Fjármálaeftirlitinu.

Niðurstöður þriðju úttektaþingarinnar beindu Íslandi fljótlega í svokallaða aukna eftirfylgni (e. Enhanced follow-up). Úr þeirri eftirfylgni komst Ísland ekki fyrr en á árinu 2016 eða um 10 árum eftir að úttektin hófst.

## 4. EFTIRFYLGNI ÞRIÐJU ÚTTEKTARINNAR

### 4.1 Árin 2006 – 2015

Fyrsta eftirfylgniskýrsla Íslands var tekin fyrir á fundi FATF í október 2008.<sup>17</sup> Í samantekt skýrslunnar kom fram að Ísland hefði þegar byrjað að taka á þeim ágöllum sem tilgreindir hefðu verið vegna þeirra tilmæla og sérstöku tilmæla sem ekki hefðu verið talin uppfyllt eða aðeins uppfyllt að hluta. Þannig hefðu t.d. á árinu 2008 verið gerðar breytingar á lögum nr. 64/2006 til að lagfæra ákvæði um kröfur til auðkenningar viðskiptavina, mæla fyrir um skráningarskyldu gjaldeyrisskiptastöðva og aðila með starfsemi á sviði peningasendinga og styrkja ákvæði um innri endurskoðun og stýringar. Hins vegar væri enn verið að vinna að því að taka á öðrum þeim atriðum sem hefðu verið tilgreind í úttektarskýrslunni, t.d. varðandi tillögur um breytingar á hegningarlögunum. Þar sem um væri að ræða fyrstu eftirfylgniskýrslu landsins og fyrir lægi að talsverður árangur hefði náðst hefði Ísland samþykkt að vera áfram í venjulegri eftirfylgni og gefa skýrslu á allsherjarfundi samtakanna ári síðar. Sú vinna sem lögð var í að fylgja úttektinni eftir gekk þannig ágætlega fram að þessum fundi haustið 2008. Það átti eftir að breytast.

Önnur eftirfylgniskýrsla Íslands var tekin fyrir á fundi FATF í október 2009<sup>18</sup> og þriðja eftirfylgniskýrslan í febrúar 2011.<sup>19</sup> Fjórdða eftirfylgniskýrslan var svo tekin fyrir í júní sama ár, en í henni var meðal annars tekið fram að þótt Ísland hefði tilgreint fjölda aðgerða sem ráðast ætti í til að bregðast við þeim ágöllum sem væru veigamestir, þá hefði lítt áþreifanlegur árangur náðst síðan þriðja eftirfylgniskýrslan hefði verið tekin fyrir.<sup>20</sup> Því ætti allsherjarfundur FATF að íhuga að setja Ísland í aukna eftirfylgni og forseti FATF að senda bréf þar sem áhyggjum FATF væri lýst og Ísland beðið um að gefa aftur skýrslu í október 2011.

Af fimmtu úttektarskýrslu Íslands sem tekin var fyrir á fundi FATF í október 2011 verður ráðið að fallist hafi verið á að setja Ísland í aukna eftirfylgni.<sup>21</sup> Kom þar jafnframt fram að helstu ágallarnir frá því í júní 2011 væru enn til staðar, sérstaklega hvað varðaði skort á fullnægjandi eftirliti hjá fjármálamarkaðnum. Var þar enn fremur lagt til að Íslandi yrði haldið áfram í aukinni eftirfylgni og að auki yrði sent bréf frá forseta FATF þar sem ítrekaðar væru áhyggjur af stöðu mála.

<sup>17</sup> Iceland: First Follow-Up Report, dags. 23. september 2008 (samantekt).

<sup>18</sup> Iceland: Second Follow-Up Report, dags. 5. október 2009 (samantekt).

<sup>19</sup> Iceland: Third Follow-Up Report, dags. 7. febrúar 2011 (samantekt).

<sup>20</sup> Iceland: Fourth Follow-Up Report, dags. 8. júní 2011 (samantekt).

<sup>21</sup> Iceland: Fifth Follow-Up Report, dags. 10. október 2011 (samantekt).

Í febrúar 2012 var sjötta eftirfylgniskýrsla Íslands tekin fyrir.<sup>22</sup> Kom þar meðal annars fram að Ísland væri að vinna í því að bæta varnir sínar gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og að takmarkaður (e. Limited) árangur hefði náðst í þeim efnum síðan í október 2011. Að teknu tilliti til þess árangurs sem hefði náðst og þess að verulegir ágallar væru enn til staðar að þessu leyti var lagt til að Ísland yrði áfram í aukinni eftirfylgni og því boðið að gefa skýrslu að nýju á fundi FATF í júní 2012.

Sjöunda eftirfylgniskýrsla Íslands var tekin fyrir í júní 2012.<sup>23</sup> Var þar meðal annars vísað til nýrrar löggjafar sem tekið hefði gildi á Íslandi í tengslum við aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Var jafnframt vísað til þess að Ísland hefði skuldbundið sig til að taka á eftirstandandi kjarna- og lykiltilmælum (e. Core and Key Recommendations) fyrir febrúar 2013. Var Íslandi gert að gefa skýrslu um árangur sinn að nýju í febrúar 2013 og tekið fram að ef nefnd löggjöf yrði metin fullnægjandi og verulegur árangur myndi nást á öðrum sviðum, líkt og væntingar væru um, gæti komið til þess að lagt yrði til að Ísland yrði fjarlæggt úr eftirfylgninni. Var sömu væntingum lýst í áttundu eftirfylgniskýrslu Íslands í október 2012.<sup>24</sup>

Í níundu eftirfylgniskýrslunni frá febrúar 2013 var tekið fram að þótt Ísland héldi áfram að ná árangri væri það ekki enn tilbúið til að sækja um að komast úr eftirfylgninni.<sup>25</sup> Hins vegar ætti það að vera í aðstöðu til þess í júní það sama ár. Í tíundu eftirfylgniskýrslu Íslands sem gefin var út í nefndum mánuði var hins vegar sama staða uppi og talið að Ísland ætti að vera í aðstöðu til þess að sækja um að komast úr eftirfylgninni í október 2013.<sup>26</sup>

Í elleftu eftirfylgniskýrslu Íslands frá febrúar 2014 var tekið fram að þótt framfarir hefðu náðst á tilteknum sviðum hefðu þær á öðrum sviðum verið hægari en vænst hefði verið.<sup>27</sup> Breytingar í ríkisstjórn og sendinefnd Íslands hefðu haft áhrif á samhæfingu og þá hefði Ísland ekki náð að varpa nægu ljósi á fjölda álitaeftna með það fyrir augum að komast úr eftirfylgninni. Væri það staðan þrátt fyrir að væntingar hefðu staðið til þess að það hefði átt að takast árið á undan. Var því lagt til að Ísland yrði áfram í aukinni eftirfylgni og því lýst yfir að vonandi gæti Ísland komið á framfæri fullnægjandi skýringum varðandi útistandandi kjarna- og lykiltilmæli, svo og varðandi annan árangur, þannig að það gæti verið í aðstöðu til að komast úr eftirfylgninni í júní umrætt ár. Þar sem umræddur mánuður markaði í raun enda þriðju úttektarhrinu FATF, væri mikilvægt að Ísland samhæfði aðgerðir sínar í því skyni að ná því takmarki. Var jafnframt lagt til að forseti FATF skrifaði hlutaðeigandi ráðherra á Íslandi bréf til að undirstrika mikilvægi þessa.

<sup>22</sup> Iceland: Sixth Follow-Up Report, dags. 8. febrúar 2012 (samantekt).

<sup>23</sup> Iceland: Seventh Follow-Up Report, dags. 8. júní 2012 (samantekt).

<sup>24</sup> Iceland: Eighth Follow-Up Report, dags. 10. október 2012 (samantekt).

<sup>25</sup> Iceland: Ninth Follow-Up Report, dags. 12. febrúar 2013 (samantekt).

<sup>26</sup> Iceland: 10th Follow-Up Report, dags. 7. júní 2013 (samantekt).

<sup>27</sup> Iceland: 11th Follow-Up Report, dags. 29. janúar 2014 (samantekt).



Í tólftu úttektarskýrslu Íslands frá júní 2014 var tekið fram að þótt árangur hefði náðst varðandi nánar tilgreind atriði þá hefði hann verið hægari heldur en væntingar hefðu staðið til.<sup>28</sup> Þyrfti því frekari viðræður við Ísland til að skera úr um hvaða marki það hefði tekið á umræddum atriðum og öðrum útistandandi aðgerðum. Stæðu vonir til, að fengnum nauðsynlegum skýringum frá Íslandi, að það ætti að vera í aðstöðu til að komast úr eftirfyllninni í október sama ár. Þá var jafnframt tekið fram að það væri litið alvarlegum augum ef Íslandi tækist ekki að komast upp úr eftirfyllni þriðju úttektarinnar fyrir júní 2014. Yrði allsherjafundur þá að ákveða hvaða nálgun ætti að taka varðandi Ísland. Við þá ákvörðun yrði að hafa í huga að:

- næstum því 8 ár væru liðin frá því að úttektarskýrsla Íslands var lögð fram,
- Ísland hefði verið í aukinni eftirfyllni frá júní 2011,
- frekari skýringar, og eftir atvikum árangur, þyrfti varðandi ákvæði um frýstingu eigna og skrifstofu fjármálagreininga lögreglu (þá peningabvættisskrifstofu ríkislögreglustjóra) og
- taka yrði mið af því hvernig farið hefði verið með önnur lönd sem ekki hefðu enn komist úr eftirfyllninni.

Var mælt með að Ísland yrði aftur tekið fyrir á allsherjafundi FATF í október 2014.

Í þrettánda eftirfyllniskýrslu Íslands frá október 2014 var enn vísað til þess að framfarir hefðu verið hægar.<sup>29</sup> Aftur á móti var einnig tekið fram að Ísland hefði haldið áfram vinnu við útistandandi atriði sem meðal annars hefði skilað sér í aðgerðaáætlun sem hefði verið lögð fyrir skrifstofu FATF.<sup>30</sup> Umrædd aðgerðaráætlun var í fjórum liðum og laut að stofnun stýrihóps, nauðsynlegum lagabreytingum, skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og öðrum útistandandi tilmælum. Var því lagt til að Ísland myndi gefa aftur skýrslu í febrúar 2015 og allsherjafundinum boðið að ræða næstu skref, þ.á m. möguleikann á því að senda háttsetta nefnd (e. High Level) í heimsókn til landsins.

## 4.2 Árin 2015 - 2016

Í ársbyrjun 2015 heimsótti forseti FATF Ísland, ásamt sérstöku teymi (e. High Level Mission Team) til funda við íslensk stjórnvöld. Með heimsókninni vildi FATF afla stuðnings hlutaðeigandi ráðherra vegna þeirrar vinnu sem enn var ólokið eftir þriðju úttektina og leita jafnframt svara við því hvenær ætla mætti að þeirri vinnu yrði lokið. Á umræddum tíma var fjórða úttektarhrina FATF þegar hafin og var fyrirhuguð úttekt á Íslandi sumarið 2017.<sup>31</sup> Forseti FATF og

<sup>28</sup> Iceland: 12th Follow-Up Report, dags. 20. júní 2014 (samantekt).

<sup>29</sup> Iceland: 13th Follow-Up Report, dags. 14. október 2014 (samantekt).

<sup>30</sup> Aðgerðaáætlun með 13th Follow-Up Report.

<sup>31</sup> Minnisblað, dags. 21. janúar 2015.

fylgdarlið ræddu við innanríkisráðherra um þær úrbætur og vankanta á íslenskri löggjöf sem FATF taldi nauðsynlegt að yrðu endurskoðaðir svo að Ísland teldist hafa uppfyllt kröfur samtakanna. Forseti FATF og fylgdarlið hittu jafnframt forsætisráðherra og fulltrúa fjármálaráðuneytisins og utanríkisráðuneytisins.

Í kjölfar heimsóknarinnar sendi forseti FATF bréf til forsætisráðherra þar sem íslenskum stjórnvöldum var hrósað fyrir umbótavilja og uppbyggjandi samstarf. Meðfylgjandi bréfinu var aðgerðaáætlun sem innihélt þrjár nauðsynlegar aðgerðir. Lutu aðgerðirnar að atriðum tengdum skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, áreiðanleikakönnunum og raunverulegum eigendum lögaðila og alþjóðlegum þvingunaraðgerðum. Átti öllum aðgerðunum að vera lokið fyrir 1. júlí 2015.<sup>32</sup> Í kjölfarið sendi forsætisráðherra bréf til forseta FATF þar sem fram kom að íslensk stjórnvöld skuldbundu sig til að mæta kröfum FATF innan tilskilins tíma.<sup>33</sup>

Á ríkisstjórnarfundum 27. febrúar 2015 lagði innanríkisráðherra fram minnisblað þar sem vakin var athygli á heimsókn forseta FATF og því að Ísland ætti eftir að uppfylla ítrekaðar og alvarlegar athugasemdir frá þriðju úttektinni frá 2006. Þá voru fyrirhugaðar aðgerðir þeirra stjórnvalda sem í hlut áttu kynntar til að bregðast við tilmælunum. Ríkisstjórninni var jafnframt tilkynnt sú fyrirætlan innanríkisráðherra að stofna formlegan stýrihóp um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sem myndi hafa það hlutverk að gera tillögur til stjórnvalda um úrbætur til samræmis við tilmæli FATF á hverjum tíma. Jafnframt væri stýrihópnum ætlað að vera stjórnvöldum til ráðgjafar í málefnum tengdum aðgerðum gegn peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og frýstingu fjármuna.<sup>34</sup>

Fjórtaða eftirfylgniskýrsla Íslands var tekin fyrir á fundi FATF í febrúar 2015.<sup>35</sup> Var þar vísað til framangreindrar heimsóknar forseta FATF og skuldbindingar íslenskra stjórnvalda um að bæta úr helstu ágöllum fyrir 1. júlí sama ár. Var og tekið fram að markmiðið væri að Ísland myndi komast úr eftirfylgninni í október 2015. Á fundi FATF í júní 2015 var fimmtánda eftirfylgniskýrsla Íslands svo tekin fyrir.<sup>36</sup> Var þar m.a. vísað til frumvarps sem lagt hefði verið fram til að styrkja ákvæði um áreiðanleikakannanir og frumvarps varðandi heimildir til að vísa beint til lista yfir þvingunaraðgerðir með reglugerðum. Var og tekið fram að ef Íslandi tækist að ljúka umræddri löggjöf fyrir 1. júlí ætti það að vera í aðstöðu til að komast úr eftirfylgni þriðju úttektarinnar á allsherjafundi samtakanna í október 2015.

<sup>32</sup> Bréf forseta FATF til forsætisráðherra, dags. 4. febrúar 2015.

<sup>33</sup> Bréf forsætisráðherra til forseta FATF, dags. 18. febrúar 2015.

<sup>34</sup> Minnisblað, dags. 27. febrúar 2015.

<sup>35</sup> Iceland: 14th Follow-Up Report, dags. 6. febrúar 2015 (samantekt).

<sup>36</sup> Iceland: 15th Follow-Up Report, dags. 3. júní 2015 (samantekt).

Ekki tókst að ljúka öllum þeim þremur aðgerðum sem fyrirhugað var fyrir 1. júlí 2015.<sup>37</sup> Í sextánda eftirfylgniskýrslu Íslands, sem tekin var fyrir í október 2015, var allsherjafundi FATF boðið að taka ákvörðun um hvort taka ætti tillit til þess árangurs sem Ísland hefði þegar náð og beina því til landsins að gefa lokaskýrslu í febrúar 2016 eða hvort grípa ætti til frekari aðgerða eins og að gefa út sérstaka yfirlýsingu (e. Public Statement) um áhyggjur FATF af stöðunni.<sup>38</sup> Fór svo að tillaga um slíka yfirlýsingu var lögð fram fyrir fundinn. Biðlað var til samtakanna um að bíða með útgáfu slíkrar yfirlýsingar þar sem fyrirhugaðar aðgerðir voru langt komnar og raunhæft að slíkt myndi klárast fyrir árslok 2015. Fallist var á það og beðið með útgáfu yfirlýsingarinnar.<sup>39</sup> Á fundi FATF þann 18. febrúar 2016 var svo samþykkt að færa Ísland úr eftirfylgniferli þriðju úttektarinnar frá árinu 2006.<sup>40</sup> Í sautjándu eftirfylgniskýrslu Íslands, sem tekin var fyrir á umræddum fundi, var tekið fram að þetta væri tímabært í ljósi þess að Ísland hefði verið í eftirfylgni þriðju úttektarinnar í næstum 10 ár, auk þess sem fjórða úttekt landsins ætti að hefjast í lok ársins.<sup>41</sup> Rétt er að undirstrika að þessi niðurstaða fól efnislega í sér að FATF féllst á að Ísland hefði nægilega uppfyllt þær kröfur sem samtökin stilltu upp við byrjun úttektarinnar 2006, en ekki að staðan á Íslandi væri á þessu tímamarki í samræmi við kröfur samtakanna.

### 4.3 Aðrir áhrifaþættir

Á þeim tíma sem leið frá þriðju úttekt FATF á Íslandi og fram að fjórðu úttektinni má benda á tvo atburði sem höfðu áhrif á framgang mála að þessu leyti. Annars vegar urðu þeir atburðir í október 2008 að þrír stærstu íslensku viðskiptabankarnir fóru í þrot. Eðli máls samkvæmt hafði það umtalsverð áhrif á alla starfsemi og stjórnslu í landinu. Ein birtingarmynd þeirra áhrifa var að stjórnvöld höfðu úr minna fjármagni að móða sem aftur kallaði á forgangsröðun verkefna.

Talsverðar áherslubreytingar urðu jafnframt í kjölfar hrunsins varðandi rannsókn og saksókn brota. Þannig var bæði fjármunum og athygli stjórnvalda í æ ríkari mæli beint í rannsókn og saksókn fjármunabrota tengdum hrnuninu. Var sett á fót embætti sérstaks saksóknara til að rannsaka grun um refsiverða háttsemi sem tengdist starfsemi fjármálafyrirtækja og þeirra sem átt höfðu hluti í þeim fyrirtækjum eða farið með atkvæðisrétt í þeim, svo og grun um refsiverða háttsemi stjórnenda, ráðgjafa og starfsmanna fjármálafyrirtækja og þeirra annarra sem komið höfðu að starfsemi fyrirtækjanna.<sup>42</sup> Ekki liggja fyrir neinar skriflegar ákvarðanir frá

<sup>37</sup> Minnisblað, dags. 15. október 2015.

<sup>38</sup> Iceland: 16th Follow-Up Report 12. október 2015 (samantekt).

<sup>39</sup> Minnisblað, dags. 22. desember 2015.

<sup>40</sup> Fréttatilkynning á vef dómsmálaráðuneytisins, dags. 19. febrúar 2016:

<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2016/02/19/Island-naer-arangri-i-adgerdum-gegnpeningathvaetti/>.

<sup>41</sup> Iceland: 17th Follow-Up Report, dags. 28. janúar 2016 (samantekt).

<sup>42</sup> Sjá nánar 1. gr. laga um embætti sérstaks saksóknara nr. 135/2011.

Þessu tímabili um að hætta eða hægja á vinnu við að innleiða þau fyrirmæli FATF sem út af stóðu. Hins vegar er auðséð að við hrun fjármálakerfisins þurftu stjórnvöld að beina kröftum sínum að öðrum forgangsmálum en eftirfylgni við úttekt FATF. Samdráttur fjárheimilda á sama tíma og draga þurfti tiltæka sérkunnáttu á sviði efnahagsbrota saman í nýtt embætti sérstaks saksóknara virðast hafa leitt til þess að allur kraftur fór úr þessari eftirfylgni. Með tilkomu hafta á gjaldeyrisviðskipti og fjármagnsflutninga var Ísland jafnframt í raun og veru vel varið gegn alþjóðlegu peningabætti að mestu. Varnir ríkisins gegn alþjóðlegu peningabætti og trúverðugleiki þeirra misstu þannig tímabundið mikilvægi sitt að verulegu leyti.

Hins vegar tóku tilmæli FATF breytingum á árinu 2012 auk þess sem aðferðafræði samtakanna kom út á árinu 2013. Þær breytingar sem urðu á tilmælunum voru talsverðar og fólu meðal annars í sér eftirfarandi:<sup>43</sup>

- Áhersla var lögð á að ríki ættu að taka upp svokallaða áhættumiðaða nálgun (e. Risk-based approach) við að greina, meta og skilja hættuna á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og grípa til viðeigandi ráðstafana til að bregðast við þeim hættum.
- Ákvæði varðandi raunverulega eigendur og stjórn lögaðila voru styrkt með því að áskilja aðgengi að áreiðanlegum upplýsingum um raunverulega eigendur.
- Nýjar ógnir voru skilgreindar af hálfu samtakanna en þær lutu að
  - Fjármögnun á dreifingu gereyðingarvopna.
  - Spillingu og einstaklingum í áhættuhópi vegna stjórnmálalegra tengsla.
  - Skattalagabrotum.
- Meiri áhersla var lögð á að meta með hve skilvirkum hætti ríki hefðu innleitt hin endurskoðuðu tilmæli.

Leiða má líkum að því að þessir þættir hafi haft umtalsverð áhrif á framgang mála og átt sinn þátt í því að varnir Íslands gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, meðal annars með tilliti til þeirra breyttu og auknu krafna sem orðið höfðu á þessu sviði, stóðu ekki nægilega vel þegar fjórða úttekt FATF fór fram árið 2017.

---

<sup>43</sup> Nánar má lesa um þessar breytingar í fréttatilkynningu FATF þar að lútandi sem finna má á: <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/Press%20handout%20FATF%20Recommendations%202012.pdf>.

## 5. FJÓRÐA ÚTTEKT ÍSLANDS

Á árinu 2017 var fjórða úttekt FATF gerð á vörnum Íslands gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Úttektin byggði á útgáfu FATF tilmællanna frá 2012 og aðferðafræði samtakanna frá 2013 og fól í sér heildstæða greiningu á því hve vel íslenskt laga- og regluverk samræmdest umræddum stöðlum, hversu skilvirkar varnir landsins gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka væru og tillögur um með hvaða hætti unnt væri að styrkja þær varnir.

Úttektin hófst í ársbyrjun 2017 en á þeim tíma var ekki búið að ráða verkefnastjóra og formlegur undirbúningur var ekki hafinn af Íslands hálfu. Því var þess farið á leit við sendiherra Íslands í París að ræða við framkvæmdastjóra FATF um að fresta fyrirhugaðri úttekt. Skrifstofa FATF taldi það hins vegar ekki gerlegt þar sem tímasetningin hefði legið fyrir lengi. Þá væri undirbúningi FATF lokið, þ.e. búið var að skipa úttektarteymi og úthluta tíma starfsmanna FATF.<sup>44</sup>

Á fyrri hluta ársins 2017 voru tekin mikilvæg skref í átt að afnámi gjaldeyrishafta, en þeim var í öllum meginatriðum aflétt í marsmánuði það ár. Þótt höftin hafi frá formlegum sjónarhóli ekki haft neina þýðingu í samhengi úttekta FATF þýddi þessi breyting að Ísland stóð ekki lengur utan við straum alþjóðlegra fjármagnsflutninga í úttektinni.

Vettvangsathugun (e. On-site visit) teymisins sem sá um úttektina fór fram frá 28. júní til 12. júlí 2017, en úttektarteymið var skipað sérfræðingum frá Noregi, Malasíu, Bandaríkjunum, Svíþjóð og Sáði Arabíu. Á meðan á vettvangsathuguninni stóð hitti úttektarteymið fjölmarga starfsmenn frá þeim stjórnvöldum er eiga aðkomu að umræddum málaflokki, s.s. skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, héraðssaksóknara, Fjármálaeftirlitinu, Ríkislögreglustjóra og hlutaðeigandi ráðuneytum. Þá hitti úttektarteymið jafnframt aðila frá einkageiranum.

Skýrsla um úttektina var gefin út í apríl 2018.<sup>45</sup> Niðurstaða tæknilega hlutans var sú að Ísland hefði uppfyllt fimm tilmæli að öllu leyti (e. Compliant), 13 tilmæli að mestu leyti (e. Largely Compliant), 20 tilmæli að hluta (e. Partially Compliant) og tvö tilmæli ekki að neinu leyti (e. Non Compliant). Hvað skilvirknina varðaði þá var Ísland metið með lága skilvirkni (e. Low Level of Effectiveness) í sex mælikvörðum, nokkra skilvirkni (e. Moderate Level of Effectiveness) í fjórum mælikvörðum og talsverða skilvirkni (e. Substantial Level of Effectiveness) í einum mælikvarða.<sup>46</sup> Þá voru

<sup>44</sup> Minnisblað, dags. 6. janúar 2017.

<sup>45</sup> Sjá til hliðsjónar bréf dómsmálaráðuneytisins til Seðlabanka Íslands, dags. 15. febrúar 2018, þar sem tilkynnt er um þá fyrirhugaða útgáfu skýrslunnar og niðurstöður hennar.

<sup>46</sup> Hvað tæknilega hlutann varðar eru aðeins gefnar þessar fjórar einkunnir þegar verið er að meta hversu vel lönd uppfylla 40 tilmæli FATF. Hvað skilvirknina varðar þá eru einnig gefnar fjórar einkunnir í

teknar saman um 50 aðgerðir, sem lutu að hinum ýmsu sviðum sem tekin voru til skoðunar, sem Íslandi var ráðlagt að grípa til í því skyni að efla varnir sínar gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Að öðru leyti voru helstu niðurstöður (e. Key Findings) skýrslunnar eftirfarandi.<sup>47</sup>

- Með tiltölulega nýlegu áhættumati taldist Ísland hafa tekið fyrstu skrefin í áttina að því að skilja fyrirbyggjandi ógnir á sviði peningabættis og fjármögnun hryðjuverka. Hins vegar virtist áhættumatið fyrst og fremst byggja á ályktunum (e. Assumptions) og almennum fræðilegum skilningi á slíkum ógnum, frekar en upplýsingum um raunverulegar ógnir sem steðjuðu að Íslandi. Þá hefðu takmarkaðar sönnur verið færðar fyrir því að áhættumatið hefði verið samræmt fyrra áhættumati Ríkislögreglustjóra.
- Samhæfing vegna varna gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka taldist fremur nýleg og að mestu takmörkuð við undirbúning áhættumatsins. Þótt samhæfing hefði verið rædd og færi jafnvel fram með óformlegum hætti væri ekki enn til staðar heildarstefna eða vettvangur til að tryggja innlenda samhæfingu milli hlutaðeigandi stjórnvalda. Þessi skortur á samhæfingu hefði neikvæðar afleiðingar á heildarfyrirkomulag varna Íslands gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.
- Lagaumgjörð vegna rannsókna og saksókn peningabættisbrota taldist góð og ákærvaldið hefði þróað með sér sérfræðipekkingu í rannsókn fjármunabrota í kjölfar efnahagshrunsins árið 2008. Framkvæmdar væru fjárhagsrannsóknir (e. Financial Investigations) í mörgum málum og sérstök teymi mynduð til að sinna rannsókn í flóknum málum. Hins vegar hefðu peningabættisbrot ekki verið í forgangi hjá íslenskum stjórnvöldum. Skortur á fjármunum og mannauði í málaflokknum skilaði sér í lægri skilvirkni.
- Ýmislegt benti til að fjárhagsleg vitneskja (e. Financial Intelligence) væri notuð í einhverjum mæli til að vinna og ákæra í stórum málum varðandi skattaundanskot, eiturlyfjasmygl og, í minna mæli, peningabætti. Endurgjöf frá saksóknurum og löggæslustofnunum benti jafnframt til að gæði fjárhagslegar vitneskju hefði batnað frá árinu 2015. Engu að síður væru verulegir vankantar á skilvirkri notkun slíkrar vitneskju. Birtist það meðal annars í því að sending tilkynninga um grunsamlegar færslur væri takmörkuð við stóru viðskiptabankana og greiðslustofnanir og skorti á miðlun upplýsinga milli bærra stjórnvalda í tengslum við flutning fjármuna og eigna yfir

---

mælikvörðnum 11, en í tilvikum Íslands var enginn mælikvarði metinn með háa skilvirkni (e. High level of effectiveness).

<sup>47</sup> Sjá nánar bls. 3-4 í Iceland Mutual Evaluation Report April 2018.

landamæri, upplýsinga um almannaeignafélög og upplýsinga um raunverulega eigendur.

- Ekki hefðu verið margar rannsóknir eða saksóknir tengdar fjármögnun hryðjuverka á Íslandi. Þetta gæti að hluta verið vegna stærðar landsins, menningarinnar, landfræðilegrar stöðu og annarra kringumstæðna. Ísland hefði hins vegar sýnt fram á skilvirka samvinnu við leynipjónustur annarra landa, sérstaklega Norðurlandanna. Vitneskju hefði verið deilt með öðrum löndum þar sem rannsóknir hefðu hafist. Engu að síður virtist vera skortur á að löggæslustofnanir tækju veikleika tengda fjármögnun hryðjuverka til skoðunar. Takmörkuð notkun löggæslustofnana á sérfræðipækkingu á sviði fjárhagsrannsókna í tengslum við fjármögnun hryðjuverka gæti dregið úr getu Íslands til að leggja viðeigandi áherslu á varnir gegn fjármögnun hryðjuverka.
- Þrátt fyrir að stærstu viðskiptabankarnir hefðu nokkra þekkingu á þeirri hættu á peningabætti (og í minna mæli fjármögnun hryðjuverka) sem að þeim steðjaði virtust önnur fjármálafyrirtæki og aðrir tilkynningaskyldir aðilar ekki meta þá hættu, auk þess sem þeir hefðu ekki sýnt fram á skilning á slíkri hættu. Það sama ætti við þegar kæmi að vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.
- Í grunninn væri til staðar á Íslandi ítarlegt leyfa- og skráningarkerfi til að fyrirbyggja að glæpamenn og samverkamenn þeirra eignuðust eða væru raunverulegir eigendur umtalsverðs eða ráðandi hlutar í fjármálafyrirtækjum eða öðrum tilkynningarskyldum aðilum. Þrátt fyrir að Fjármálaeftirlitið hefði hafist handa við að meta hættuna á sumum sviðum færu rannsóknir eða aðrar eftirlitsaðgerðir ekki fram á áhættumiðuðum grundvelli. Þá hefðu eftirlitsaðilar með öðrum tilkynningarskyldum aðilum takmarkaðan skilning á skyldum sínum hvað varðaði varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Almennt hefðu slíkir eftirlitsaðilar ekki hafið eftirlit með slíkum vörnum á sínum sviðum.
- Ísland hefði ekki metið hvernig lögaðilar eða erlendir sjóðir gætu verið misnotaðir. Ísland hefði viðurkennt að slík misnotkun gæti átt sér stað en það væri hins vegar gjarnan litið svo á að það slík misnotkun færi almennt aðeins fram í tengslum við skattaundanskot. Ráðstafanir til að koma í veg fyrir að lögaðilar væru misnotaðir í þessum tilgangi hefðu verið innleiddar, meðal annars með söfnun upplýsinga um raunverulega eigendur, en ekki væri skýrt í framkvæmd hvort slíkar upplýsingar væru nákvæmar og uppfærðar. Þá ættu yfirvöld í vandræðum með að nálgast upplýsingar um raunverulega eigendur innan hæfilegs tíma.
- Regluverk varðandi alþjóðlega samvinnu væri gott á Íslandi og aðstoð hefði verið veitt með tímanlegum hætti í bæði peningabættismálum og málum varðandi fjármögnun

hryðjuverka. Þá væri skilvirk samvinna til staðar milli Íslands og hinna Norðurlandanna á ýmsum sviðum. Löggæslustofnanir væru virkar í að sækjast eftir formlegri og óformlegri erlendri samvinnu í ýmsum málum þegar þörf væri á vitneskju, upplýsingum eða sönnunargögnum í tengslum við kyrrsetningu og haldlagningu. Minna færi hins vegar fyrir slíku í málum varðandi peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Niðurstöður fjórðu úttektarinnar voru samkvæmt þessu ekki góðar og beindu Íslandi í eftirfylgni hjá ICRG, þar sem Ísland fékk eitt ár til að bæta úr þeim ágöllum sem taldir voru vera til staðar á vörnum landsins gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.



## 6. VIÐBRÖGÐ OG AÐGERÐIR STJÓRNVALDA

Stjórnvöld brugðust hratt og ákveðið við niðurstöðum fjórðu úttektarinnar og hófust þegar handa við að bæta úr þeim ágöllum sem tilgreindir voru í úttektinni. Var sú vinna í einhverjum tilvikum byrjuð áður en úttektinni lauk og endanleg skýrsla lá fyrir. Þannig var hlutverk stýrihóps dómsmálaráðherra endurskilgreint áður en vettvangsathugun úttektarteymisins fór fram<sup>48</sup> og eftir útgáfu skýrslunnar var ráðinn sérstakur verkefnastjóri til að halda utan um þá vinnu sem fram undan var. Í eftirfarandi köflum eru raktar helstu aðgerðir sem í var ráðist á því tímabili sem Ísland hafði til að bæta úr þeim ágöllum sem taldir voru til staðar á vörnum landsins gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.<sup>49</sup> Ekki er um tæmandi talningu að ræða.

### 6.1 Laga- og regluverk

Ráðist var í umtalsverða löggjafarvinnu sem fól í sér bæði setningu heildarlöggjafar um afmörkuð efni og breytingar á fyrirliggjandi lögum.<sup>50</sup> Þannig var ráðist í setningu nýrra laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018.<sup>51</sup> Umrædd löggjöf, sem tók gildi 1. janúar 2019, leysti af hólmi eldri lög nr. 64/2006 um sama efni og fól í sér innleiðingu á fjórðu peningabættistilskipun Evrópusambandsins nr. 2015/849/EB, sem innihélt heildarendurskoðun á þriðju peningabættistilskipun Evrópusambandsins nr. 2005/60/EB með síðari breytingum. Með setningu laga nr. 140/2018 voru jafnframt tekin upp nokkur ákvæði úr fimmtu peningabættistilskipuninni nr. 2018/843/EB, sem breytir nokkrum ákvæðum fjórðu tilskipunarinnar, en hún hefur ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn. Umrædd löggjöf felur í sér ítarlegar reglur um skyldur tilkynningarskyldra aðila, meðal annars hvað varðar gerð áhættumats og framkvæmd áreiðanleikakönnunar, framkvæmd og ábyrgð eftirlits og samhæfingu og samvinnu svo eitthvað sé nefnt.

Þá voru sett ný lög um frystingu fjármuna og skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir í tengslum við fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu geryðingarvopna nr. 64/2019. Tilgangur laganna er að hindra fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu og fjármögnun geryðingarvopna með því að mæla

<sup>48</sup> Minnisblað, dags. 12. júní 2017.

<sup>49</sup> Sjá hér til hliðsjónar minnisblað, dags. 11. október 2018 um kostnað við ráðningu starfsmanns vegna þeirra aðgerða sem fyrirséð var að ráðast þyrfti í.

<sup>50</sup> Sjá hér m.a. breytingar á þágildandi lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 64/2006 varðandi sýndarfé og stafræn veski, sbr. og minnisblað dómsmálaráðherra til ríkisstjórnarinnar, dags. 26. apríl 2018.

<sup>51</sup> Sjá til hliðsjónar minnisblað, dags. 26. október 2018, þar sem gerð er grein fyrir helstu breytingum frá gildandi lögum.

fyrir um frystingu fjármuna í samræmi við tilteknar þvingunaraðgerðir sem ákveðnar eru af öryggisráði Sameinuðu þjóðanna. Það var mat FATF að fyrirliggjandi löggjöf í þessum efnunum þyrfti að vera skýrari og ítarlegri. Auk þess að mæla fyrir um frystingu fjármuna, fela lögin meðal annars í sér reglur um tilnefningu og afskráningu aðila af lista yfir þvingunaraðgerðir, eftirlit og samvinnu og beitingu þvingunarúrræða og viðurlaga.

Lög um skráningu raunverulegra eigenda tóku gildi 6. júlí 2019 og fólu í sér innleiðingu á ákvæðum 30. og 31. gr. fjórðu peningaþvættistilskipunar Evrópusambandsins, að teknu tilliti til þeirra breytinga sem leiddu af fimmtu peningaþvættistilskipuninni. Með setningu laganna var jafnframt komið til móts við athugasemdir FATF varðandi tilmæli samtakanna nr. 24 og 25<sup>52</sup>. Markmið laganna er að tryggja að ávallt séu til staðar réttar og áreiðanlegar upplýsingar um raunverulega eigendur svo unnt sé að greina og koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Lögin mæla meðal annars fyrir um að í því skyni sé í fyrirtækjaskrá haldin sérstök skrá yfir raunverulega eigendur lögaðila.

Þann 9. október 2019 voru svo samþykkt lög um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri. Lögin taka til almannaheillafélaga sem stofnað er til eða starfrækt eru í þeim tilgangi að safna eða útdeila fjármunum í almannabágu og eru með starfsemi yfir landamæri. Lögin voru sett til að bregðast við athugasemdum FATF um skort á eftirliti með slíkum félögum sem væru í mestri hættu á að vera misnotuð í þeim tilgangi að fjármagna eða styðja við hryðjuverk, en af hálfu samtakanna eru almannaheillafélög talin sérstaklega viðkvæm fyrir slíkri misnotkun. Þá var sömuleiðis brugðist við niðurstöðum áhættumats Ríkislögreglustjóra, en þar voru gerðar athugasemdir við skort á eftirliti með almannaheillafélögum sem starfa yfir landamæri.

Þessu til viðbótar voru gerðar breytingar á lögum um fyrirtækjaskrá nr. 17/2003, meðal annars varðandi skráningu raunverulegra eigenda, tollalögum nr. 88/2005, varðandi upplýsingagjöf um flutning fjármuna og lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, varðandi heimildir til sölu haldlagðra og kyrrsettra eigna og muna sem hætta er á að rýrni meðan á rannsókn sakamáls stendur

Samhliða ofangreindri löggjafarvinnu var ráðist í vinnu við gerð og útgáfu reglugerða um afmörkuð efni, þ. á m. reglugerð um áreiðanleikakönnun vegna aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 745/2019, reglugerð um áhættumat vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka nr. 545/2019, reglugerð um áhættusöm þriðju lönd vegna aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 71/2019 og reglugerð um meðhöndlun, vörslur og sölu haldlagðra, kyrrsettra og upptækra eigna og muna nr. 880/2019. Þá er enn gert ráð fyrir útgáfu

<sup>52</sup> Umrædd tilmæli lúta að gagnsæi og raunverulegum eigendum.

fjölmargra reglugerða tengdum málaflokknum, meðal annars varðandi aðila í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla, framkvæmd tilkynningarskyldu og aðrar skyldur aðila samkvæmt lögum nr. 140/2018 og hlutverk ábyrgðarmanna samkvæmt sömu lögum.

## 6.2 Eftirlit

Með lögum nr. 140/2018 var tilkynningarskyldum aðilum fjölgað og eftirlit með þeim styrkt, meðal annars hvað varðaði valdheimildir eftirlitsaðila og viðurlög, en með eftirliti í þessu samhengi er átt við að fylgst sé með því að slíkir aðilar uppfylli þær skyldur og kröfur sem leiða af lögunum, svo sem að framkvæma áhættumat og áreiðanleikakannanir.

Eftirlit með fjármálafyrirtækjum er áfram í höndum Fjármálaeftirlitsins. Sú breyting var hins vegar gerð á eftirliti með öðrum tilkynningarskyldum aðilum að það var allt fært undir einn hatt hjá embætti ríkisskattstjóra eftir að hafa áður verið undir þremur aðilum, þ.e. Neytendastofu, eftirlitsnefnd fasteignasala og endurskoðunarráði.<sup>53</sup> Enginn skilgreindur eftirlitsaðili hafði hins vegar farið með eftirlit með happdrættum, lögmönnum og fleiri aðilum. Markmiðið með breytingunni var að tryggja að allir tilkynningarskyldir aðilar samkvæmt lögum nr. 140/2018 myndu lúta eftirliti, auk þess sem horft var til þess hagræðis að sameina allt eftirlit með þessum aðilum á einn stað.

## 6.3 Samhæfing og samvinna

Mikil áhersla var lögð á að bæta og efla samvinnu og samhæfingu innlendra stjórnvalda á sviði aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Líkt og áður greinir var á árinu 2015 skipaður sérstakur stýrihópur til að vera stjórnvöldum til ráðgjafar um aðgerðir á þessu sviði. Árið 2017<sup>54</sup> endurskilgreindi dómismálaráðherra hlutverk stýrihópsins og þá var aðilum að honum jafnframt fjölgað.<sup>55</sup> Hlutverk stýrihópsins felst nú í því að:

- sinna stefnumótun, tryggja yfirsýn, samvinnu og samstillu varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, þar á meðal fjármögnun geryðingarvopna,<sup>56</sup>
- tryggja eftirfylgni og úrbætur vegna athugasemda FATF (Financial Action Task Force),
- stuðla að samræmdu eftirliti á grundvelli viðeigandi lagaákvæða,

<sup>53</sup> Sjá hér minnisblað, dags. 13. júlí 2018, ásamt meðfylgjandi minnisblaði frá 29. júní 2018.

<sup>54</sup> Minnisblað, dags. 23. ágúst 2017.

<sup>55</sup> Minnisblað, dags. 12. júní 2017.

<sup>56</sup> Fjármögnun geryðingarvopna var bætt við umboð stýrihópsins á árinu 2019, sjá minnisblað, dags. 13. maí 2019.

- vera stjórnvöldum til ráðgjafar í afstöðu til mála hjá FATF,
- taka þátt í innleiðingu og breytingum á regluverki sem snýr að vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og gerð áhættumats, og
- stuðla að fræðslu og aukinni þekkingu um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Í stýrihópnum, sem dómsmálaráðuneytið fer með formennsku í, eiga sæti fulltrúar frá eftirfarandi stjórnvöldum:

<i>Seðlabanka Íslands</i>	<i>Fjármálaeftirlitinu</i>
<i>Dómsmálaráðuneytinu</i>	<i>Skattrannsóknarstjóra</i>
<i>Fjármála- og efnahagsráðuneytinu</i>	<i>Ríkisskattstjóra</i>
<i>Atvinnuvega og nýsköpunarráðuneytinu</i>	<i>Tollstjóra</i>
<i>Útanríkisráðuneytinu</i>	<i>Héraðssaksóknara</i>
<i>Ríkislögreglustjóra</i>	<i>Skrifstofu fjármálagreiningu lögreglu</i>
<i>Lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu</i>	

Stýrihópurinn fundar með reglubundnum hætti og tekur fyrir þau mál er þurfa þykir hverju sinni. Hann hefur reynst mikilvægur samvinnu- og samhæfingarvettvangur í þeirri úrbótavinnu sem hófst í kjölfar fjórðu úttektarinnar. Á vettvangi stýrihópsins hefur t.a.m. verið stuðlað að gerð fjölmargra samstarfssamninga á milli hinna ýmsu stjórnvalda, þar sem þau leggja áherslu á að efla samvinnu sína í málaflokknum, t.d. hvað varðar gagnkvæma miðlun upplýsinga og gagna í tengslum við aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá hefur stýrihópurinn jafnframt sett sérstakar reglur um miðlun upplýsinga og gagna milli þeirra stjórnvalda sem í honum eiga sæti.

Stýrihópurinn hefur enn fremur sinnt mikilvægu hlutverki þegar kemur að samskiptum Íslands við FATF og upplýsingagjöf í tengslum við þær skýrslur sem hafa verið gerðar um árangur landsins í þeirri eftirfylgni sem við tók í kjölfar fjórðu úttektarinnar, svo og við mótun stefnu stjórnvalda í málaflokknum.

Hvað samvinnu varðar má enn fremur nefna að á árinu 2019 varð að samkomulagi milli dómsmálaráðuneytisins og fjármálaráðuneytisins að sérfræðingar síðarnefnda ráðuneytisins myndu veita sérstaka aðstoð í tengslum við nokkur útistandandi verkefni þá um vorið og sumarið.

## 6.4 Aukin fræðsla

Almenn og sértæk fræðsla um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka hefur verið stóraukin, bæði af hálfu stýrihóps dómsmálaráðaherra og einstakra stjórnvalda. Fræðslufundir hafa verið haldnir fyrir tilkynningarskylda aðila, samtök þeirra og stjórnendur almannaheillafélaga svo eitthvað sé nefnt. Þá hafa verið gefnir út fjöldi fræðslubæklinga, t.d. um hlutverk og skyldur ábyrgðarmanns samkvæmt lögum nr. 140/2018, áhættumat, vápætti í starfsemi lögmanna og almannaheillafélög.

## 6.5 Annað

Hvað varðar aðrar aðgerðir stjórnvalda á tímabilinu má sem dæmi nefna að ráðist var í gerð nýs áhættumats á vegum embættis ríkislögreglustjóra.<sup>57</sup> Áhættumatið<sup>58</sup> fól í sér heildstæða greiningu á fyrirbyggjandi hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka á Íslandi á þeim mörkuðum og í þeirri starfsemi sem sérstaklega var talin útsett fyrir slíkri áhættu. Áhættumatið var unnið samkvæmt sérstakri aðferðafræði sem byggði á leiðbeiningum FATF og í nánu samstarfi við dómsmálaráðuneytið og stýrihóp dómsmálaráðherra.<sup>59</sup> Áhættan var metin eftir sérstakri áhættuflokkun eftir því hvort greind ógn var lítil, miðlungs, veruleg eða mikil. Þannig var hætta á misnotkun spilakassa í tengslum við peningabætti t.d. metin *mikil* á meðan samsvarandi hætta tengd Lottó var metin *lítil*. Samkvæmt 4. gr. laga nr. 140/2018 ber ríkislögreglustjóra að uppfæra áhættumatið á tveggja ára fresti eða oftár ef tilefni er til.

Á grundvelli niðurstaðna áhættumatsins réðust stjórnvöld jafnframt í gerð sérstakrar aðgerðaáætlunar<sup>60</sup> þar sem þeir helstu veikleikar sem tilgreindir voru í áhættumati ríkislögreglustjóra voru greindir og tilteknar aðgerðir ráðlagðar, með það að sjónarmiði að koma í veg fyrir eða draga úr þeirri hættu sem umræddir veikleikar hefðu í för með sér. Þannig fól ein hinna ráðlögðu aðgerða m.a. í sér að rekstraraðilum spilakassa yrði gert að innleiða áfyllanleg spilakort, tengd kennitölu og bankareikningi eða greiðslukorti, til að bregðast við þeim veikleika sem felst í því að hægt er að hlaða reiðufé inn í spilakassa og taka út vinningsmiða án þess að spila og þannig búa til lögmæta slóð fjármunanna. Gert er ráð fyrir að aðgerðaáætlunin sæti endurskoðun til samræmis við endurskoðun ríkislögreglustjóra á áhættumatinu.

Af hálfu stjórnvalda var jafnframt gefin út sérstök stefna í aðgerðum gegn peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu og fjármögnun geryðingarvopna.<sup>61</sup> Samkvæmt stefnunni skulu þau stjórnvöld sem eiga aðkomu að málaflökknum stefna að því sameiginlega markmiði að dregið hafi úr hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka í áhættumati ríkislögreglustjóra fyrir árið 2025, í öllum þeim tilvikum sem það á við, og hún sé í engu tilviki metin hærrí en veruleg á þeim sviðum sem áhættumatið nær til. Þá ber stjórnvöldum jafnframt að vinna að þeim markmiðum sem fram

<sup>57</sup> Minnisblað, dags. 2. apríl 2019.

<sup>58</sup> Áhættumatið í heild sinni má finna á: [https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2019/04/%c3%81h%c3%a6ttumat-peninga%c3%bev%c3%a6tti\\_fj%c3%a1rm%c3%b6gnun-hry%c3%b0juverka\\_2019.pdf](https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2019/04/%c3%81h%c3%a6ttumat-peninga%c3%bev%c3%a6tti_fj%c3%a1rm%c3%b6gnun-hry%c3%b0juverka_2019.pdf).

<sup>59</sup> Haldið var sérstakt námskeið í september 2018 þar sem áhættumatssérfræðingur á vegum Evrópusambandsins fór yfir helstu atriði sem tengjast slíkum mötum. Öll þau helstu stjórnvöld sem aðkomu eiga að vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka áttu fulltrúa á námskeiðinu. Dagskrá námskeiðsins fylgir með sem fylgiskjal.

<sup>60</sup> Aðgerðaáætlunina í heild sinni má finna á: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=85104e29-c5d1-11e9-944a-005056bc4d74>.

<sup>61</sup> Minnisblað, dags. 16. júlí 2019. Stefnuna í heild sinni má finna á: <https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=4f5ed5ce-bdec-11e9-9447-005056bc4d74>.

koma í stefnunni og hafa þá áhersluþætti sem standa þeim að baki að leiðarljósi í öllum aðgerðum sínum í málaflokknum. Líkt og við á um aðgerðaáætlunina skal stefna stjórnvalda endurskoðuð samhliða þeirri endurskoðun sem fram fer á áhættumati ríkislögreglustjóra.

## 7. ÚTTEKT SÉRFRÆÐINGAHÓPS

Í ágúst 2019 skiluðu íslensk stjórnvöld af sér upplýsingum og gögnum um þann árangur sem náðst hafði í þeim aðgerðum sem ráðlagðar höfðu verið í úttektarskýrslunni. Um var að ræða viðamikla og nákvæma upplýsingagjöf í formi skýrsludraga, auk rúmlega 80 viðauka sem saman spönnuðu á annað þúsund blaðsíður. Upplýsingunum var skilað til sérfræðingahóps á vegum FATF (e. Joint Group) en slíkir sérfræðingahópar eru skipaðir einstaklingum frá aðildarríkjum FATF, eða ríkjum sem eru aðilar að einkennissamtökum FATF og starfa innan tiltekinna svæða. Umræddur sérfræðingahópur hefur það hlutverk að meta þann árangur sem ríkið sem er til skoðunar hefur náð í þeim aðgerðum sem ráðlagðar voru í úttektarskýrslu þess og skila af sér skýrslu um þann árangur til ICRG.

Eftir að hafa yfirfarið þær upplýsingar sem sendar voru, sendi sérfræðingahópurinn drög að skýrslu sinni til íslenskra stjórnvalda þar sem frumniðurstöður voru tilgreindar og óskað var frekari upplýsinga og skýringa af hálfu íslenskra stjórnvalda. Samkvæmt þeim frumniðurstöðum hafði Ísland ekki náð fullnægjandi árangri í neinum af þeim 10 mælikvörðum sem um ræddi.<sup>62</sup> Af hálfu íslenskra stjórnvalda var brugðist við með því að veita frekari upplýsingar og gögn á öllum þeim sviðum sem um ræddi. Þann 6. september var svo haldinn sameiginlegur fundur sérfræðingahópsins og íslenskra stjórnvalda. Á fundinum voru skýrsludrögin rædd og frekari upplýsingar veittar af hálfu íslenskra stjórnvalda. Þá voru frekari upplýsingar sendar til sérfræðingahópsins eftir fundinn auk þess sem nokkur samskipti varðandi niðurstöðuna áttu sér stað áður en lokadrög skýrslunnar bárust.

Þann 24. september skilaði sérfræðingahópurinn af sér lokadrögum skýrslu sinnar um árangur Íslands. Var það niðurstaðan að Ísland taldist hafa náð fullnægjandi árangri í alls sex mælikvörðum, en að á fullnægjandi árangur skorti í fjórum mælikvörðum. Meðfylgjandi skýrslunni voru drög að aðgerðaáætlun sem innihélt nokkrar aðgerðir sem Íslandi var gert að ráðast í, en þær lutu í meginatriðum að eftirfarandi:

- Tryggja skráningu og aðgengi þar til bærra stjórnvalda að grunnupplýsingum og upplýsingum um raunverulega eigendur lögaðila innan hæfilegs tíma, einkum með því að ljúka við að safna slíkum upplýsingum saman í skrá yfir raunverulega eigendur og tryggja að viðurlögum sé beitt sé skráningarskyldu ekki sinnt.
- Ljúka við innleiðingu rafræns skráningarkerfis hjá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu og halda áfram að fjölga

<sup>62</sup> Líkt og áður hefur komið fram hafði Ísland verið metið með talsverða skilvirkni (substantial level of effectiveness) í 1 mælikvarða (IO.2 – International co-operation) og því var hann ekki tekinn til sérstakrar skoðunar í þessu sambandi.

starfsmönnum skrifstofunnar til að taka á auknum fjölda tilkynninga.

- Ljúka við lagabreytingar til að tryggja fullnægjandi stoð fyrir reglugerð um meðhöndlun, vörslu og sölu haldlagðra, kyrrsettra og upptækra muna.
- Tryggja skilvirkt eftirlit með því að fjármálafyrirtæki og aðrir tilkynningarskyldir aðilar sinni þeim skyldum sem á þeim hvíla í tengslum við alþjóðlegar þvingunaraðgerðir, einkum varðandi þær kröfur sem gerðar eru í lögum um frystingu fjármuna og skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir í tengslum við fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu geryðingarvopna nr. 64/2019.
- Ljúka við fyrirhugaða lagasetningu um áhættusöm almannaheillafélög sem tryggi skilvirka yfirsýn yfir slík félög og nái jafnframt til þeirra almannaheillafélaga sem séu í hættu að vera misnotuð í tengslum við fjármögnun hryðjuverka, svo og að útbúa ferla og tryggja fjármagn til að meta hættuna af fjármögnun hryðjuverka í umræddum geira.

Fáeinir minniháttar breytingar voru gerðar á orðalagi skýrslunnar og meðfylgjandi aðgerðaáætlun áður en hún var send til skrifstofu FATF til umsagna og síðar umræðna á fundi ICRG.



## 8. VIÐBRÖGÐ STJÓRNVALDA VIÐ DÖKKUM HORFUM

Þegar fyrstu drög að skýrslu sérfræðingahópsins lágu fyrir í ágúst 2019 var ákveðið að halda áfram að vinna að því með öllum tiltækum ráðum að koma í veg fyrir að Ísland yrði sett á gráa listann hjá FATF en jafnframt að undirbúa og áhættumeta þá sviðsmynd, yrði það niðurstaðan. Aftur á móti var einnig talið mikilvægt að setja ekki of mikinn þrýsting á sérfræðingahópinn, sem þá var enn að leggja mat sitt á árangur Íslands, með því að hefjast opinberlega handa við aðgerðir of snemma.<sup>63</sup>

Sett var af stað vinna við viðbragðsáætlun sem leidd var af fjármála- og efnahagsráðuneytinu<sup>64</sup> í samstarfi við dómsmálaráðuneytið, utanríkisráðuneytið og forsætisráðuneytið auk þess sem samstarf var haft við Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitið. Sérstakur aðgerðahópur fundaði af þessu tilefni sex sinnum í fjármála- og efnahagsráðuneytinu á tímabilinu frá 17. september til 9. október 2019.<sup>65</sup> Aðgerðahópurinn vann samkvæmt aðgerðaáætlun<sup>66</sup> sem samþykkt var af ríkisstjórninni og innihélt eftirfarandi fjóra verkþætti:

- **Vinna við úrbætur:** Unnið var með samstilltu átaki að framgangi á öllum þeim efnisatriðum sem ekki voru komin í fullnægjandi horf að mati sérfræðingahóps FATF.
- **Samskipti við önnur ríki:** Tekið var saman aðgengilegt upplýsingaefni á ensku um þær úrbætur sem þegar höfðu verið gerðar af Íslands hálfu ásamt upplýsingum um stöðu þeirra atriða sem að mati sérfræðingahópsins hafði ekki verið komið í fullnægjandi horf. Þessu upplýsingaefni<sup>67</sup> var komið á framfæri við fjölmörg ríki af hálfu fulltrúa stjórnvalda, m.a. aðildarríki FATF, framkvæmdarstjórn Evrópusambandsins og sérfræðinganevnd á vegum Evrópusambandsins.<sup>68</sup> Utanríkisráðuneytið kom mikið að vinnu við þennan verkþátt og áttu bæði sendiherrar og aðrir starfsmenn utanríkisþjónustunnar ýmsa upplýsingafundi með erlendum ráðamönnum þar sem farið var yfir stöðu þessara mála á Íslandi.

<sup>63</sup> Minnisblað, dags. 24. september 2019.

<sup>64</sup> Minnisblað, dags. 28. ágúst 2019.

<sup>65</sup> Sjá hér einnig þrjú minnisblöð dómsmálaráðherra og fjármála- og efnahagsráðherra til ríkisstjórnarinnar dags. 20. september 2019, 27. september 2019 og 15. október 2019.

<sup>66</sup> Sjá aðgerðaráætlun stjórnvalda, dags. september-október 2019.

<sup>67</sup> Informal Note. Skjal þar sem teknar voru saman upplýsingar um úrbætur og stöðu þeirra aðgerða sem að mati sérfræðingahópsins hafði ekki verið komið í fullnægjandi horf. Skjalið var fyrst tekið saman í september 2019 og var uppfært nokkrum sinnum í aðdraganda allsherjarfundar FATF í október sama ár. Þetta eintak var lagt fram á fundi í fjármálaráðuneyti Bandaríkjanna 26. september 2019.

<sup>68</sup> Informal Note. Uppfært eintak af skjalinu í neðanmálgrein að ofan. Viðauki ekki birtur vegna trúnaðar við FATF.

- **Upplýsingagjöf:** Sú vinna sem fram fór í tengslum við þennan verkþátt var að meginstefnu til tvíþætt. Annars vegar var útbúið almennt upplýsingaefni um málið og hins vegar var upplýsingamiðlun til fyrirtækja undirbúin. Almennt upplýsingaefni á íslensku var birt í formi fréttatilkynninga á vef stjórnarráðsins en jafnframt var sett upp sérstök upplýsingasíða<sup>69</sup> á ensku á vef stjórnarráðsins um aðgerðir á Íslandi gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Mikil áhersla var lögð á að aðilar á fjármálamarkaði yrðu upplýstir í tíma um þann möguleika að Ísland yrði sett á grúa listann hjá FATF. Jafnframt að upplýst yrði um þau áhrif sem reikna mætti með að fylgdu slíku. Þessi upplýsingagjöf var að mestu í höndum Fjármálaeftirlitsins og Seðlabanka Íslands sem m.a. héldu fundi með samtökum fyrirtækja s.s. Samtökum fyrirtækja á fjármálamarkaði og Landssamtökum lífeyrissjóða.
- **Mat á áhrifum af grálistun Íslands:** Starfrækt var sérstakt teymi undir stjórn fjármála- og efnahagsráðuneytisins og með fulltrúum frá Seðlabanka Íslands og Fjármálaeftirlitinu sem lagði mat á möguleg áhrif af grálistun. Við vinnu teymisins var aflað upplýsinga frá fjölmörgum aðilum bæði erlendum og innlendum. Horft var til þess m.a. hvort lánshæfi gæti lækkað og áhættuálag aukist, hvort hnökur eða tafir gætu orðið á greiðslumiðlun eða virkni greiðslukortafyrirtækja erlendis, hvort búast mætti við útlæði um gjaldeyrismarkað, hver áhrifin á lausafjárstöðu fjármálafyrirtækja gætu orðið og hvort grálistun kynni að minnka aðgengi lífeyrissjóða að erlendri fjárfestingu. Í stuttu máli töldu hvorki innlendir eftirlitsaðilar né erlendir sérfræðingar sem ráðuneytið ráðfærði sig við að grálistunin myndi hafa veruleg eða almenn áhrif. Þrátt fyrir það fór af stað undirbúningur þar sem m.a. Fjármálaeftirlitið ræddi við systurstofnanir sínar í þeim löndum sem íslenskri bankar eiga mest viðskipti við og Seðlabankinn hafði fleira starfsfólk tiltækt á þeim tíma sem grálistunin var tilkynnt til þess að tryggja að greiðslumiðlun gengi hnökralaust fyrir sig.

---

<sup>69</sup> Sjá nánar <https://www.government.is/topics/public-safety-and-security/aml-cft-policies/>.

## 9. OKTÓBER 2019

### 9.1 Aðgerðir fram að fundi FATF í október 2019

Þegar ljóst var í hvað stefndi í lok september 2019 var enn aukinn kraftur settur í þær aðgerðir sem stjórnvöld höfðu þegar gripið til í því skyni að forðast grálistun, samkvæmt aðgerðaráætlun aðgerðarhóps stjórnvalda. Var meðal annars lögð áhersla á að vinna sem hraðast að úrbótum þar sem hægt var og þá var samtölum við önnur aðildarríki og sendinefndir þeirra haldið áfram eins og hægt var og reynt að koma sjónarmiðum Íslands á framfæri sem víðast.<sup>70</sup>

Af þeim úrbótum sem gripið var til í framangreindu skyni má annars vegar nefna lög um breytingu á lögum um meðferð sakamála nr. 88/2008, þar sem bætt var við heimild til handa þar til bærum stjórnvöldum að afla dómsúrskurðar um sölu muna og eigna sem hafa verið kyrrsettar eða haldlagðar og hætt er við að rýrni að verðmæti á meðan á haldlagningu eða kyrrsetningu þeirra stendur. Þá var ráðherra jafnframt veitt heimild til að kveða nánar á um sölu slíkra muna, svo og meðhöndlun og vörslur þeirra að öðru leyti, í reglugerð. Lögin voru samþykkt á Alþingi 9. október 2019 og tóku gildi sama dag, sbr. lög nr. 118/2018. Reglugerð um meðhöndlun, vörslur og sölu haldlagðra, kyrrsettra og upptækra eigna og muna nr. 880/2019 tók gildi degi síðar.

Hins vegar má nefna lög um skráningarskyldu félaga til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri nr. 119/2019. Umrædd lög voru samþykkt á Alþingi 9. október 2019 og tóku gildi sama dag. Lögin kveða á um skráningarskyldu þeirra félaga sem falla undir lögin og hafa að geyma ákvæði um ábyrgð stjórnar slíkra félaga, slit þeirra og afskráningu, svo og ákvæði um skyldu til að færa bókhald og semja ársreikning, svo eitthvað sé nefnt. Lögin taka til félaga til almannaheilla sem stofnað er til eða starfrækt eru í þeim tilgangi að safna eða útdeila fjármunum í almannabágu og eru með starfsemi yfir landamæri, en við afmörkun á gildissviði laganna var höfð hliðsjón af skilgreiningu FATF á slíkum félögum og umfjöllun um þau í áhættumati ríkislögreglustjóra frá apríl 2019.

Með framangreindri lagasetningu var þess freistað að vinna á þeim aðgerðum í aðgerðaáætlun sérfræðingahópsins sem lutu að almannaheillafélögum og sölu og meðhöndlun haldlagðra og kyrrsettra eigna. Því til viðbótar var ákveðið að bæta við þremur starfsmönnum hjá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu í sama tilgangi.

<sup>70</sup> Post Observation Period Report – Comments from Iceland. Skjal þar sem teknar voru saman röksemdir Íslands fyrir því að þær aðgerðir sem enn voru taldar útistandandi af sérfræðinghópnum væru fullkláraðar. Skjalinu var m.a. dreift til annarra aðildarríkja FATF fyrir fundinn í París í október 2019.

## 9.2 Fundir FATF í París í október 2019

Skýrsla sérfræðingahópsins um Ísland, og meðfylgjandi tillaga um aðgerðaáætlun, var tekin fyrir á fundum FATF í París 13. – 18. október 2019. Skýrslan var fyrst tekin fyrir á fundi ICRG 15. október, þar sem fallist var á að fella brott þá aðgerð úr aðgerðaáætluninni sem laut að sölu og meðhöndlun haldlagðra, kyrrsettra og upptækra muna og eigna, á þeim grundvelli að áðurgreind löggjöf og reglugerð þar um, hefðu tekið gildi. Að öðru leyti var samþykkt að leggja til við allsherjafund FATF að samþykkja skýrslu sérfræðingahópsins og meðfylgjandi aðgerðaáætlun. Skýrsla ICRG var svo tekin fyrir á allsherjafundi 18. október 2018, þar sem hún var samþykkt. Samhliða því var Ísland sett á gráa listann. Til þess að losna af þeim lista þarf Ísland að klára þær aðgerðir sem tilgreindar eru í aðgerðaáætluninni, en ljóst er að það mun taka nokkurn tíma.

## 10. SAMANTEKT

Af því sem að framan er rakið virðist ljóst að aðdragandi þess að Ísland var sett á gráa lista FATF er langur og að nokkrar samverkandi orsakir liggja að baki. Úrvinnsla Íslands á útistandandi atriðum í þriðju úttektinni 2006-2016 fór alvarlega út af sporinu í kjölfar hrunsins. Í þeim efnum verður að líta til þeirrar stöðu sem þá var uppi hér á landi og mjög takmarkaðrar getu stjórnvalda til að leggja áherslu á varnir gegn peningabætti. Þær takmörkuðu bjargir sem Ísland gat þó varið til þessa málaflökks á næstu árum þar á eftir dugðu vart til að klóra í bakkann í þessari eftirfylgni. Þetta blasti þó ekki við á þessum tíma, þegar íslenskt fjármálakerfi var í töluverðri einangrun vegna gjaldeyrishafta og aðrar áskoranir kölluðu á athygli og vinnu stjórnvalda. Þrátt fyrir það er ljóst að vinna hefði mátt betur úr þeim áskorunum sem fylgdu þriðju úttektinni og af þeim skýrslum FATF sem liggja fyrir um eftirfylgnistímabilið verður ráðið að þolinmæði samtakanna hafi verið að þrotum komin er Ísland komst loks út úr eftirfylgni þriðju úttektarinnar. Vitað er að vísað hefur verið til slakrar frammistöðu Íslands í þriðju úttektinni, svo og til þess að Ísland hafi ekki sinnt starfi FATF af metnaði, s.s. með því að leggja til sérfræðinga í úttektir á öðrum ríkjum o.fl., þegar málefni Íslands hefur borið á góma á vettvangi samtakanna.

Þá verður ekki framhjá því litið að á umræddum tíma virðist hafa verið til staðar takmörkuð þekking á starfsemi og kröfum FATF og því ekki nægilega vitað um umfang þess starfs sem þátttaka Íslands í samtökunum krafðist. Af þeim sökum virðist ekki hafa verið sett aukið fjármagn í málaflökkin fyrr en of seint eða haustið 2017, þegar fjórða úttektin var þegar hafin. Ekki verður heldur framhjá því horft að fjórða úttektin var ekki nægjanlega vel undirbúin af Íslands hálfu og stjórnkerfið allt ekki í stakk búið til að taka á málum af þeirri festu sem nauðsynleg var, en jafnframt verður að hafa í huga í því sambandi að á umræddum tíma voru kosningar tíðar og ráðherraskipti í innanríkis- og dómsmálaráðuneytinu ör. Verður þannig að ætla að hlutaðeigandi stofnanir hafi verið lítt meðvitaðar um þær kröfur sem gerðar voru af hálfu FATF og ekki undir það búnað að taka ábyrgð á því verkefni sem fólst í úttektinni. Þegar málið var tekið fastari tókum í kjölfar fjórðu úttektarinnar, með tilheyrandi uppbyggingu á reynslu og aukinni þekkingu á málaflöknum, var sennilega þegar orðið of seint að bregðast við kröfum FATF með fullnægjandi hætti.

Þá skiptir hér jafnframt máli að þegar fjórða úttektin fór fram höfðu orðið grundvallarbreytingar á tilmælum og aðferðafræði FATF sem stjórnvöld virðast ekki hafa verið nægilega meðvituð um. Slæm útkoma Íslands úr fjórðu úttektinni, svo og orðspor landsins eftir þriðju úttektina, virðist því hafa vegið þyngra en þær umfangsmiklu aðgerðir sem ráðist var í til að vinna bug á þeim ágöllum sem úttektin leiddi í ljós á vörnum Íslands gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Hins vegar má einnig benda á að þetta ferli hefur verið lærdómsríkt þar sem orðið hefur til dýrmæt reynsla og þekking innan

stjórnkerfisins sem nýst hefur vel í þeim umbótum sem þegar hafa farið fram, og mun áfram nýtast í þeim aðgerðum sem nú er unnið hörðum höndum að til þess að vinna bug á þeim ágöllum sem enn eru taldir vera til staðar á vörnum Íslands að þessu leyti.

# 11. FYLGISKJÖL

1. Iceland: First Follow-Up Report 23. september 2008 (samantekt).
2. Iceland: Second Follow-Up Report 5. október 2009 (samantekt).
3. Iceland: Third Follow-Up Report 7. febrúar 2011 (samantekt).
4. Iceland: Fourth Follow-Up Report 8. júní 2011 (samantekt).
5. Iceland: Fifth Follow-Up Report 10. október 2011 (samantekt).
6. Iceland: Sixth Follow-Up Report 8. febrúar 2012 (samantekt).
7. Iceland: Seventh Follow-Up Report 8. júní 2012 (samantekt).
8. Iceland: Eighth Follow-Up Report 10. október 2012 (samantekt).
9. Iceland: Ninth Follow-Up Report 12. febrúar 2013 (samantekt).
10. Iceland: 10th Follow-Up Report 7. júní 2013 (samantekt).
11. Minnisblað, dags. 22. nóvember 2013.
12. Minnisblað, dags. 4. nóvember 2014.
13. Minnisblað, dags. 19. desember 2014.
14. Iceland: 11th Follow-Up Report 29. janúar 2014 (samantekt).
15. Iceland: 12th Follow-Up Report 20. júní 2014 (samantekt).
16. Iceland: 13th Follow-Up Report 14. október 2014 (samantekt).
17. Aðgerðaáætlun með 13th Follow-Up Report.
18. Minnisblað, dags. 21. janúar 2015 ásamt viðhengi.
19. Bréf forseta FATF til forsætisráðherra, dags. 4. febrúar 2015.
20. Iceland: 14th Follow-Up Report 6. febrúar 2015 (samantekt).
21. Bréf forsætisráðherra til forseta FATF, dags. 18. febrúar 2015.
22. Minnisblað, dags. 27. febrúar 2015.
23. Minnisblað, dags. 13. maí 2015.
24. Iceland: 15th Follow-Up Report 3. júní 2015 (samantekt).
25. Iceland: 16th Follow-Up Report 12. október 2015 (samantekt).
26. Minnisblað, dags. 15. október 2015.
27. Minnisblað, dags. 22. desember 2015.
28. Iceland: 17th Follow-Up Report 28. janúar 2016 (samantekt).
29. Minnisblað, dags. 6. janúar 2017.
30. Minnisblað, dags. 12. júní 2017.
31. Minnisblað, dags. 23. ágúst 2017.
32. Minnisblað, dags. 25. september 2017.
33. Bréf dómsmálaráðuneytisins til Seðlabankans , dags. 15. febrúar 2018.
34. Minnisblað, dags. 26. apríl 2018.
35. Minnisblað, dags. 13. júlí 2018 ásamt viðhengi.
36. Dagskrá námskeiðs, dags. 25. og 26. september 2018.
37. Minnisblað, dags. 11. október 2018.
38. Minnisblað, dags. 26. október 2018.
39. Minnisblað, dags. 2. apríl 2019.
40. Minnisblað, dags. 13. maí 2019.
41. Minnisblað, dags. 16. júlí 2019.
42. Minnisblað, dags. 28. ágúst 2019.
43. Minnisblað, dags. 20. september 2019.
44. Minnisblað, dags. 24. september 2019.
45. Informal Note, dags. 26. september 2019.

46. Minnisblað, dags. 27. september 2019.
47. Informal Note, dags. október 2019.
48. POPR – Comments from Iceland, dags. október 2019.
49. Minnisblað, dags. 15. október 2019.
50. Aðgerðaráætlun stjórnvalda, dags. september-október 2019.



