

STEFNA ÍSLENSKRA STJÓRNVALDA

í aðgerðum gegn peningaþvætti,
fjármögnun hryðjuverka og
útbreiðslu og fjármögnun gereyðingarvopna



DÓMSMÁLARÁÐUNEYTIÐ

Júlí 2019

1. INNGANGUR

Árið 1991 skuldbatt Ísland sig til að samræma löggjöf sína tilmælum alþjóðlega fjármálaaðgerðarhópsins Financial Action Task Force (FATF). Af hálfu FATF eru framkvæmdar úttektir á því hvernig aðildarríkjum hefur tekist til við að innleiða tilmælin og efla að öðru leyti varnir sínar þegar kemur að peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og fjármögnun og útbreiðslu gereyðingarvopna. Í apríl 2018 birti FATF skýrslu um úttekt sína á vörnum Íslands sem leiddi í ljós talsverða veikleika á íslenskri löggjöf og framkvæmd að þessu leyti. Frá þeim tíma hefur verið unnið að úrbótum sem meðal annars birtast í þeim viðamiklu breytingum sem gerðar hafa verið á íslenskum lögum og reglum hvað þetta varðar. Má rekja tilefni stefnu þessarar til þeirra alþjóðlegu skuldbindinga sem Ísland hefur tekist á hendur í málaflokknum samkvæmt framansögðu og þeirrar vitundarvakningar sem átt hefur sér stað um mikilvægi hans hér á landi.

2. SKILGREININGAR

Peningabætti lýtur að meðferð og ráðstöfun á ólögmætum ávinningi og getur hvort heldur sem er verið sjálfstætt brot eða afleitt brot, en þá lýtur það að ólögmætum ávinningi af öðru refsiverðu broti. **Fjármögnun hryðjuverka** felur í sér að fjármuna er aflað, með beinum eða óbeinum hætti, í þeim tilgangi að fremja hryðjuverk. Fjármögnun hryðjuverka og peningabætti geta átt ýmislegt sameiginlegt þar sem þeir fjármunir sem notaðir eru til að fjármagna hryðjuverk geta einnig verið afrakstur brotastarfsemi þó svo að það sé ekki einhlítt. Þá geta veikleikar, meðal annars hvað varðar löggjöf og eftirlit, verið sambærilegir þegar kemur að þessu tvennu. Í báðum tilvikum er um að ræða sérstaklega alvarleg brot þar sem annars vegar er verið að koma ólögmætum ávinningi af brotastarfsemi í umferð í hagkerfinu og hins vegar fjármögnun á glæpum sem teljast meðal hinna alvarlegustu að íslenskum lögum.

Ísland hefur enn fremur tekist á hendur þær skyldur á alþjóðavettvangi að leitast við að hindra **fjármögnun og útbreiðslu gereyðingarvopna**, meðal annars með því að mæla fyrir um innleiðingu tiltekinna alþjóðlegra þvingunaraðgerða sem ákveðnar eru af öryggisráði Sameinuðu þjóðanna og frýstingu fjármuna í samræmi við þær.

Um er að ræða viðamikinn málaflokk sem kallar meðal annars á aðkomu löggæsluyfirvalda, skattayfirvalda, handhafa ákærvalds, hlutaðeigandi ráðuneyta og eftirlitsaðila. Þá felst það í eðli þeirra verknaða sem um ræðir að þeir kunna að teygja sig yfir landamæri. Stendur því rík nauðsyn til þess að stjórnvöld marki sér skýra stefnu í aðgerðum sínum.

3. STÝRIHÓPUR DÓMSMÁLARÁÐHERRA

Dómsmálaráðherra hefur skipað stýrihóp um varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka þar sem eiga sæti fulltrúar helstu aðila sem eiga aðkomu að málaflokknum. Hlutverk stýrihópsins er meðal annars að sinna ráðgjöf, stefnumótun, tryggja samvinnu og samstillu varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, þar á meðal fjármögnun gereyðingarvopna. Gert er ráð fyrir að stýrihópurinn leggi stefnu þessa til grundvallar í störfum sínum, taki frumkvæði þegar kemur að vinnslu einstakra markmiða og sjái um samhæfingu hlutaðeigandi aðila.

4. AÐGERÐAÁÆTLUN

Við mótun stefnunnar var horft til áhættumats ríkislögreglustjóra frá því í apríl 2019 þar sem hætta af peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka var metin í þeirri starfsemi og á þeim sviðum hér á landi þar sem helst var talið að slík hætta væri fyrir hendi. Áhættumatið leiddi í ljós að talsverða veikleika væri að finna í bæði eftirliti og löggjöf sem nauðsynlegt væri að ráða bót á.

Stýrihópur dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka hefur með höndum gerð aðgerðaáætlunar um viðbrögð við niðurstöðum áhættumats ríkislögreglustjóra, þar sem þær einstöku aðgerðir sem talið er að grípa þurfi til í því skyni að bregðast við niðurstöðum áhættumatsins eru nánar útfærðar. Er í þeim efnum lögð sérstök áhersla á að:

- þeir opinberu aðilar sem eiga aðkomu að málaflokknum setji sér skýrar stefnur og markmið varðandi þær aðgerðir sem grípa skal til og forgangsraði mannafla og fjármunum með hliðsjón af því,
- fyrirhugaðar aðgerðir séu byggðar á áhættumiðuðum grundvelli þannig að þær taki mið af metinni hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka í einstaka tilvikum og á einstaka sviðum,
- ákveðnar aðgerðir séu í samræmi við stefnu þessa og þau markmið sem hún byggir á.

5. STEFNA

Það er skýr vilji íslenskra stjórnvalda að taka baráttuna gegn peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu og fjármögnun geryðingarvopna föstum tókum. Mótun sérstakrar stefnu í málaflokknum endurspeglar þann vilja, en með stefnunni er leitast við að:

- afmarka og skýra þær áherslur og markmið sem stjórnvöldum ber að leggja til grundvallar í aðgerðum sínum gegn peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka og fjármögnun og útbreiðslu geryðingarvopna,
- stuðla að almennri vitundarvakningu og aukinni þekkingu á málaflokknum hjá opinberum aðilum, einkaaðilum og almenningi,
- stuðla að frekari samvinnu þeirra stofnana og opinberu aðila sem eiga aðkomu að málaflokknum og annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta,
- tryggja að gripið sé til nauðsynlegra aðgerða og að þær séu allt í senn samræmdar, markvissar og árangursríkar,
- leggja grundvöll að upplýstu og skilvirku stjórnkerfi, sem búið er fullnægjandi úrræðum til að ráðast í þær aðgerðir í málaflokknum sem til þarf hverju sinni.

6. MARKMIÐ

Þau stjórnvöld sem eiga aðkomu að málaflokknum skulu 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 að vinna að þeim markmiðum sem hér fara á eftir og hafa þá áhersluþætti sem standa þeim að baki að leiðarljósi í öllum aðgerðum sínum í málaflokknum.

6.1 ÞEKking

Byggja skal upp víðtæka þekkingu innan stjórnkerfisins á málaflokknum til þess að tryggja að fyrir liggi almennur skilningur á þeirri hættu sem íslensku samfélagi stafar af peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu og fjármögnun geryðingarvopna. Í því skyni ber einstaka stofnunum og opinberum aðilum meðal annars að:

- vinna markvisst að fræðslu og þjálfun starfsmanna sinna í þessu skyni,
- miðla þekkingu sinni og reynslu, eftir því sem frekast er kostur, sín á milli og til annarra þeirra sem hagsmuna eiga að gæta af málaflokknum,
- leggja sérstaka áherslu á að einkaaðilar fái viðeigandi fræðslu um helstu aðferðir og hættumerki sem tengjast peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og að þeir séu meðvitaðir um þær skyldur sem á þeim kunna að hvíla í þessum efnum,
- vinna að vitundarvakningu meðal almennings á eðli og alvarleika þeirra brota sem um ræðir og afleiðingum þeirra,
- vinna að almennri eflingu forvarna.

6.2 LAGAUMHVERFI

Íslensk löggjöf skal á hverjum tíma innihalda fullnægjandi varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og uppfylla þær alþjóðlegu kröfur sem gerðar eru til varna gegn slíkum brotum. Er lögð sérstök áhersla á að:

- þetta eigi jafnt við um heimildir til að fyrirbyggja, rannsaka og saksækja fyrir slík brot og um heimildir til að kyrrsetja, haldleggja og gera upptækan ólögsmætan ávinning sem af þeim kann að hafa hlotist,
- tryggt sé að íslensk löggjöf sé jafnframt í samræmi við þær alþjóðlegu skuldbindingar sem Ísland hefur undirgengist hvað varðar þvingunarráðstafanir til að bregðast við fjármögnun og útbreiðslu geryðingarvopna,
- sú almenna skylda hvílir á einstaka stjórnvöldum og eftirlitsaðilum að hafa frumkvæði að úrbótum telji þau að á skorti í þessum efnum.

6.3 PENINGAÞVÆTTI

Löggæsluyfirvöld og handhafar ákærvalds skulu móta sér skýra og skilvirka verkferla þegar kemur að peningaþvætti þannig að ávallt sé lögð áhersla á að:

- grunur um peningaþvætti, hvort heldur sem um er að ræða sjálfstæð eða afleidd brot, sæti í öllum tilvikum rannsókn þar sem það á við,
- í hverju tilviki sé lagt mat á hvort ákæra beri fyrir peningaþvætti, hvort heldur sem er sjálfstætt eða samhliða frumbroti og þannig gengið úr skugga um að öll slík brot sæti opinberri ákæru þar sem það á við,
- heimildum til haldlagningar og upptöku ólögmeats ávinnings af þeim brotum sem um ræðir verði beitt í öllum þeim tilvikum þar sem efni standa til.

6.4 FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA

Það er sérstakt markmið að dregið verði úr hættu á því að fjármögnun hryðjuverka geti farið fram hér á landi. Er lögð áhersla á að ekki sé gengið út frá því sem vísu að vegna sérstöðu Íslands í landfræðilegum og þjóðfélagslegum skilningi sé hverfandi hættu á að slík ólögmeat starfsemi fari fram hér á landi. Er því gerð krafa um að löggæsluyfirvöld:

- séu meðvituð um stefnu stjórnvalda að þessu leyti,
- leggi aukna áherslu á að afmarka og skilgreina veikleika gagnvart hættu á fjármögnun hryðjuverka og byggi meðal annars í þeim efnum á áhættumati ríkislögreglustjóra,
- sinni þeirri skyldu sinni, vakni upp grunur um að fjármögnun hryðjuverka fari fram hér á landi, að fyrirbyggja slíka háttsemi og sjá til þess að rannsókn fari fram,
- tryggi að til staðar séu fullnægjandi verkferlar þegar kemur að rannsókn og eftirfylgni slíkra mála,
- gangi úr skugga um að sömu atriða sé gætt þegar kemur að hættu á fjármögnun gereyðingarvopna og útbreiðslu þeirra. Í því sambandi er lögð sérstök áhersla á að úrræðum eins og frystingu fjármuna verði beitt í þeim tilvikum þar sem það á við.

6.5 SAMVINNA

Efla ber samvinnu allra þeirra aðila sem aðkomu eiga að málaflokknum, jafnt opinberra aðila sem einkaaðila, og stuðla með því að frekari samhæfingu þeirra aðgerða sem gripið verður til. Ber stjórnvöldum meðal annars í þeim efnum að:

- vinna að því jöfnum höndum að fjarlægja þær hindranir, bæði formlegu og óformlegu, sem kunna að vera til staðar gagnvart slíku samstarfi og gagnvart reglulegri og nauðsynlegri miðlun upplýsinga og gagna í sama tilgangi,
- tryggja að á hverjum tíma séu til staðar skýrir verkferlar varðandi samstarf og upplýsingamiðlun sín á milli,

- vinna að því jöfnum höndum að alþjóðleg samvinna verði aukin og eflid eftir því sem kostur er.

6.6 MÆLANLEGUR ÁRANGUR

Hafa verður að leiðarljósi að mælanlegur árangur náist af þeim aðgerðum sem gripið verður til. Til þess að unnt sé að uppfylla að öðru leyti þau markmið og áherslur sem hér eru settar fram er ekki síður mikilvægt að haldið verði utan um þann árangur. Er því gerð krafa um að hlutaðeigandi stjórnvöld:

- tryggi varðveislu allra gagna og fullnægjandi skráningu allra mála, tilkynninga, beiðna og aðgerða sem undir þau heyrir,
- hagi þeirri skráningu með þeim hætti að unnt sé að nálgast þær upplýsingar með einföldum hætti,
- séu þess umkomin að veita þær upplýsingar með skömmum fyrirvara verði eftir þeim kallað.

7. ENDURSKOÐUN

Baráttan gegn peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu og fjármögnun geryðingarvopna er viðvarandi verkefni. Af þeim sökum eru þau markmið sem sett eru fram í stefnu þessari, og þeir áherslupættir sem liggja þeim að baki, almennt ekki tímasett heldur til þess ætlast að unnið sé að þeim jöfnum höndum með skilvirkum hætti. Þá skal stefna þessi, og þau markmið og áherslur sem hún boðar, sæta endurskoðun dómsmálaráðherra samhliða endurskoðun á áhættumati ríkislögreglustjóra sem uppfæra ber á tveggja ára fresti samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018, eða oftari ef tilefni er til.