



Aðgerðir gegn peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka og gereyðingarvopna

Aðgerðaáætlun stýrihóps
dómsmálaráðherra

Útgefandi:

Dómsmálaráðuneytið

Aðgerðir gegn peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og gereyðingarvopna

September 2025

dmr@dmr.is

Umbrot og textavinnsla:

Dómsmálaráðuneytið

©2025 Dómsmálaráðuneytið

Efnisyfirlit

Inngangur	4
1. Frumbrot peningabvættis	5
2. Reiðufé	7
3. Sýndareignir	9
4. Starfsemi tilkynningarskyldra aðila	10
5. Starfsemi félaga	15
6. Fjármögnun hryðjuverka og fjármögnun og útbreiðsla gereyðingarvopna	17

Inngangur

Samkvæmt 4. gr. laga nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka ber stjórnvöldum skylda til að meta áhættu á peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og fjármögnun og útbreiðslu geryðingarvopna.¹ Annast ríkislögreglustjóri gerð slíkra áhættumata og gefur út skýrslur með niðurstöðum að lágmarki á fjögurra ára fresti, með reglulegri uppfærslu eigi sjaldnar en á tveggja ára fresti.

Til að tryggja samhæfingu og samráð í aðgerðum stjórnvalda starfar stýrihópur dómsmálaráðherra í samræmi við 39. gr. laganna.² Stýrihópurinn mótar stefnu, hefur yfirsýn og samhæfir aðgerðir til að draga úr áhættu auk þess að stuðla að fræðslu og veitir stjórnvöldum ráðgjöf í alþjóðlegu samstarfi. Aðgerðaáætlunin er ráðgjöf til stjórnvalda um næstu skref til að draga úr metinni áhættu samkvæmt áhættumötum ríkislögreglustjóra frá 2023 (peningabætti og fjármögnun hryðjuverka³) og 2025 (fjármögnun geryðingarvopna⁴).

Stjórnvöld mótuðu fyrst heildstæða stefnu í málaflokknum árið 2019, sem var endurskoðuð árið 2025 í ljósi metinnar áhættu og alþjóðlegra skuldbindinga. Helstu markmið stefnunnar eru nú að tryggja endurheimt ávinnings, takast á við áhættu tengda reiðufé og bregðast við vaxandi áskorunum vegna sýndareigna. Aðgerðaáætlunin tekur mið af þessum markmiðum og eru lagðar til afmarkaðar og mælanlegar aðgerðir á breiðum grundvelli.

Stefna, áhættumat og aðgerðaáætlanir eru lykilverkfæri fyrir stjórnvöld og einkaaðila í baráttunni gegn peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og geryðingarvopna. Með því er hægt að styðja við skipulag, forgangs röðun fjármuna og mannafla, auk þess að greina þörf á úrbótum á regluverki og framkvæmd.

Þessi aðgerðaáætlun tilgreinir aðgerðir til að draga úr verulegri og mikilli áhættu og auka skilvirkni. Hún byggir í *fyrsta lagi* á gildandi áhættumötum, sem skilgreina helstu ógnir og veikleika, í *öðru lagi* stefnu stjórnvalda, sem markar heildarsýn og forgangs röðun í málaflokknum, og í *þriðja lagi* á þróun og skuldbindingum á alþjóðavettvangi, einkum innan FATF og Evrópusambandsins (ESB). Við gerð áætlunarinnar var farið yfir aðgerðir sem ráðist hefur verið í frá 2023, auk niðurstaðna fyrri aðgerðaáætlana (2019–2023).

Í samræmi við hlutverk stýrihópsins eru þetta tillögur að ráðlögðum aðgerðum, en útfærsla og framkvæmd er á ábyrgð viðeigandi stjórnvalda. Stýrihópurinn leggur til að stjórnvöld haldi áfram umbótum þar sem áhætta er mikil, samræmi verklag, auki skilvirkni, efla áfram áhættuvitund og samstarf milli stjórnvalda og einkaaðila. Áherslur aðgerða varða meðal annars skilvirkari endurheimt ólögðs ávinnings, eftir eftirlit með notkun og flutningi reiðufjár, styrkingu varna gegn misnotkun sýndareigna, að bæta enn frekar eftirlit með fjármálamarkaði og sérfræðistéttum, draga úr áhættu í tengslum við fjárhættuspil, styrkingu fyrirtækjaskrár og áframhaldandi ráðstafanir gegn fjármögnun hryðjuverka og geryðingarvopna.

¹ Sjá lög nr. [lög nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka](#), með síðari breytingum.

² Eftirtalin stjórnvöld eiga sæti í stýrihópnum: dómsmálaráðuneytið, fjármálaráðuneytið, atvinnuvegaráðuneytið, utanríkisráðuneytið, ríkislögreglustjóri, skrifstofa fjármálagreininga lögreglu, héraðssaksóknari, lögreglustjórinn á höfuðborgarsvæðinu, lögreglustjórinn á Suðurnesjum, Seðlabanki Íslands og Skatturinn

³ [Áhættumat vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka, desember 2023](#)

⁴ [Áhættumat á fjármögnun geryðingarvopna. Viðbót við áhættumat á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka frá 2023, júlí 2025](#)

1. Frumbrot peningabættis

Áhættuþáttur	Áhætta
Skattsvik sem frumbrot peningabættis	Mikil

1.1 Viðbragð við metinni áhættu og ráðlagðar aðgerðir

Frumbrot peningabættis eru þau brot sem geta leitt af sér ólöglegan ávinning eða annan ágóða sem reynt er að þvæta. Frumbrot geta verið öll brot á almennum hegningarlögum eða öðrum lögum. Dæmi um algeng frumbrot eru fjársvik, fjárráttur, skattalagabrot, fíkniefnabrot og spillingarbrot. Af frumbrotum teljast skattalagabrot eða skattsvik einna algengust hér á landi og er áhætta af þeim metin mikil. Skattsvik tengjast einnig meðferð reiðufjár og sýndareigna, eins og rakið verður síðar.

Viðbrögð við áhættu af skattsvikum hafa færst í þá átt að stöðva brotastarfsemi snemma til að lágmarka samfélagslegt tjón. Í síðustu aðgerðaáætlun var lagt til að fylgst yrði með áhrifum laga nr. 29/2021 um rannsókn og saksókn skattalagabrota, og starfshópur fjármála- og efnahagsráðherra skipaður til að sporna við misnotkun skattkerfisins, sérstaklega með útgáfu tilhæfalausra reikninga. Tillögur starfshópsins frá 2023 miðuðu að áhættumiðuðu eftirliti, auknum heimildum (t.d. tímabundin stöðvun á notkun virðisaukaskattsnúmera) og hömlum á reiðufjárnotkun.

Verulegar breytingar hafa verið gerðar á regluverki til að bregðast við áhættu. Má nefna að lög nr. 29/2021 veita skattyfirvöldum heimild til að ljúka málum með sektum allt að 100 milljónum króna og setja skýr viðmið um hvenær mál skuli sæta saksókn, sem stýttir málsmeðferðartíma, eykur gagnsæi og bætir skilvirkni. Þá hefur breyting á reglugerð heimilað lækkan sektar þegar skattaðilar sýna frumkvæði að leiðréttingu skattskila auk þess sem lagabreytingar á virðisaukaskattslögum frá 2023 gera skattyfirvöldum kleift að loka virðisaukaskattsnúmerum fyrr og á breiðari grundvelli. Þá er til meðferðar lagafrumvarp í tengslum við endurheimt ávinnings, sem ætlað er að styrkja lagaumgjörð og stofna sérhæfða einingu innan embættis héraðssaksóknara.

Þá hafa breytingar orðið á skipulagi og verklagi hjá skattyfirvöldum til að auka skilvirkni og yfirsýn. Sem dæmi eru skatteftirlit og skattrannsóknir nú undir einu sviði hjá Skattinum og er notast við kerfisbundið áhættumat við ákvörðun um málsmeðferð. Þá hefur innheimta aukist með aukinni beitingu kyrrsetningarheimilda.

Aðgerðir gegn skattsvikum hafa áhrif á aðra áhættuþætti, sérstaklega reiðufé og einkahlutafélög. Ráðlagðar aðgerðir nú snúa bæði að áframhaldandi vinnu við peningabættisbrot tengd skattsvikum og reiðufjárnotkun sem og að aukinni skilvirkni við endurheimt ávinnings.

Aðgerð 1 – Verklag um meðferð peningabættisbrota sem tengjast skattsvikum

Markmið	Tryggja skilvirka og samræmda meðferð mála þrátt fyrir breytt fyrirkomulag á rannsókn skattalagabrota.
Lýsing aðgerðar	Verklag stjórnvalda verður endurmetið og uppfært með hliðsjón af áhrifum laga nr. 29/2021. Þar sem fleiri meiriháttar skattamál eru nú afgreidd hjá skattyfirvöldum, en peningabættisbrot eru áfram hjá lögreglu, þarf að samræma verklag milli aðila. Aðgerðin er framhald fyrri aðgerðar sem sneri að mati á áhrifum laganna með hliðsjón af áhrifum á hlutverki þessara stjórnvalda.
Ábyrgð	Skatturinn og héraðssaksóknari
Afurð	Uppfært verklag og verklagsreglur
Tímamörk	Janúar 2026

Aðgerð 2 – Skilvirkari endurheimt ólögsmæts ávinnings

Markmið	Auka skilvirkni við endurheimt ávinnings af refsiverðri háttsemi þannig að brotamenn geti síður notið ávinningsins og fé skili sér aftur til samfélagsins eða brotaþola.
Lýsing aðgerðar	Lagt hefur verið fram frumvarp til að styrkja lagaumgjörð og stofna sérstaka einingu innan embættis héraðssaksóknara sem sérhæfir sig í endurheimt ávinnings á landsvísu. Stefnt er að því að koma breytingunum í framkvæmd þannig að: • Endurheimt ávinnings verði samræmdari og skilvirkari á landsvísu. • Haldlagðar og upptækar eignir verði betur nýttar með miðlægri faglegri umsjón einingarinnar, sem stjórnvöld sem sinna endurheimt ávinnings geta leitað til eftir sérfræðiaðstoð og ráðgjöf. • Einingin stuðli að aukinni fræðslu og miðlun þekkingar um endurheimt ávinnings, bæði innan stjórnkerfisins og til lykilaðila í einkageiranum.
Ábyrgð	Dómsmálaráðuneytið og embætti héraðssaksóknara
Afurð	Sérhæfð eining um endurheimt ávinnings starfrækt hjá embætti héraðssaksóknara, endurskoðaðar reglugerðir og skýr verklagsrammi í framkvæmd.
Tímamörk	Innleiðing breytts regluverks og stofnun einingarinnar á fyrri hluta ársins 2026.

2. Reiðufé

Áhættuþáttur	Áhætta
Reiðufé, flutningur til og frá Íslandi	Mikil
Reiðufjárvíðskipti	Mikil
Reiðufé í umferð, háir peningaseðlar	Veruleg

2.1 Viðbragð við metinni áhættu og ráðlagðar aðgerðir

Áhætta af reiðufjárnotkun og flutningi reiðufjár til og frá landinu er áfram metin mikil. Reiðufé er einn helsti áhættuþáttur peningabættis á Íslandi, líkt og víða erlendis, þar sem engar hömlur gilda um notkun þess og eftirlit er takmarkað. Í alvarlegustu skattsvikamálum sem tengjast virðisaukaskatti hafa reiðufjárúttektir af bankareikningum verið algengasti endapunktur í flæði fjármuna milli aðila.

Í síðustu aðgerðaáætlun var lögð áhersla á að kortleggja umfang úttekta og stofnaður var starfshópur fjármála- og efnahagsráðherra um aðgerðir gegn misnotkun skattkerfisins með útgáfu tilhæfulausra sölureikninga. Samkvæmt úttekt skattyfirvalda árið 2022 námu úttektir á reiðufé alls 40,3 milljörðum kr. á árunum 2019–2021, þar af 19,3 milljörðum hjá einstaklingum og 21 milljarði hjá lögaðilum. Í tillögum fyrrgreinds starfshóps er fjallað um þetta atriði og lagði starfshópurinn til að settar yrðu lögbundnar hömlur á notkun reiðufjár í viðskiptum. Sú tillaga hefur ekki verið útfærð eða komist til framkvæmda. Þar sem áhættan er enn til staðar telur stýrihópurinn brýnt að unnið verði að heildstæðum tillögum um úrbætur til að draga úr áhættu tengdri reiðufjárnotkun.

Hvað varðar eftirlit og framkvæmd með flutningi reiðufjár hafa orðið verulegar umbætur á landamærum. Tollgæsla hefur aukið sérþekkingu starfsmanna, tekið upp áhættugreiningu farþegalista og þróað verklag sem gerir kleift að fylgjast með aðilum bæði við komu og brottför. Þetta hefur leitt til árangurs í málum er varða smygl á reiðufé og leitt til aukins samstarfs við lögreglu og við erlend töllyfirvöld. Til að efla eftirlit með flutningi fjármuna yfir landamæri hefur verið lagt fram frumvarp um breytingar á tollalögum til að auka heimildir til leitar, þyngja viðurlög við brotum á upplýsingaskyldu og koma á nýmælum um tilkynningarskyldu í póstsendingum. Stýrihópurinn telur mikilvægt að frumvarpið nái fram að ganga til að unnt sé að bregðast frekar við metinni áhættu. Þá er lagt til að framkvæmt verði mat á mögulegum takmörkunum á notkun reiðufjár, sbr. eftirfarandi aðgerð:

Aðgerð 3 – Takmarkanir á notkun og flutningi reiðufjár	
Markmið	Að draga úr peningabætti og skattsvikum með því að setja lögbundnar hömlur á notkun reiðufjár og auka rekjanleika fjármuna.
Lýsing aðgerðar	Aðgerðin felur í sér að framkvæmt verði mat á takmörkunum sem til greina koma við notkun reiðufjár, með samanburði við löggjöf Norðurlanda og ESB, og tillögur gerðar að lagabreytingum sem miði af því að bregðast við metinni áhættu í ljósi niðurstaðna. Gert er ráð fyrir að niðurstöður liggi fyrir í skýrslu ásamt drögum að frumvarpi þar sem fram komi tillögur um nauðsynlegar lagabreytingar.
Ábyrgð	Fjármála- og efnahagsráðuneytið
Afurð	Skýrsla og frumvarpsdrög til lagabreytinga.
Tímamörk	Maí 2026

3. Sýndareignir

Áhættuþáttur	Áhætta
Sýndareignir	Mikil

3.1 Viðbragð við metinni áhættu og ráðlagðar aðgerðir

Áhætta af sýndareignum er metin mikil hér á landi, líkt og í nágrannalöndum. Þær eru algengar í ólöglegum viðskiptum auk þess sem notkun og færni brotamanna eykst.

Viðbrögð stjórnvalda beinast annars vegar að tæknilegum úrræðum og aukinni þekkingu starfsmanna. Hefur farið fram þarfagreining á búnaðarþörf fyrir stjórnvöld auk þess sem haldin hafa verið námskeið með erlendum sérfræðingum. Hins vegar að innleiðingu nýs regluverks ESB, þ.e. um markaði fyrir sýndareignir (MiCA reglugerðin⁵) og um upplýsingar sem fylgja skulu við millifærslu fjármuna og tiltekinna sýndareigna (TFR reglugerðin⁶). Verði fyrirhugað lagafrumvarp þess efnis samþykkt mun það gera þjónustuveitendur sýndareigna starfsleyfisskylda og auka skyldur þeirra um rekjanleika viðskipta, sem eykur gagnsæi og styrkir getu stjórnvalda til að sporna við misnotkun og vinna að endurheimt þeirra. Er því lögð til eftirfarandi aðgerð:

Aðgerð 4 – Aukið samstarf stjórnvalda um meðferð mála er varða sýndareignir	
Markmið	Efla getu stjórnvalda til að rannsaka mál tengd sýndareignum, endurheimta ólögmætan ávinning og gera hann upptækan.
Lýsing aðgerðar	Verkefnið felur í sér þarfagreiningu á tækni, þjálfun starfsmanna og þróun aðferða við haldlagningu og upptöku sýndareigna. Ríkislögreglustjóri hefur framkvæmd þarfagreiningu á tækni-búnaði (2025). Er gert ráð fyrir að embættið komi á samstarfshópi lögreglu, skrifstofu fjármálagreininga, skattyfirvalda og eftirlitsaðila til að móta stefnu og aðgerðir fyrir meðferð mála þar sem sýndareignir koma við sögu, m.a. með áframhaldandi þarfagreiningu, markvissri þjálfun og fræðslu fyrir starfsfólk stjórnvalda og þróun aðferða við haldlagningu og upptöku sýndareigna.
Ábyrgð	Ríkislögreglustjóri
Afurð	Samstarfshópur með skýrt umboð og verkáætlun.
Tímamörk	Viðvarandi verkefni, fyrstu niðurstöður fyrir lok árs 2025

⁵ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/1114 frá 31. maí 2023 um markaði fyrir sýndareignir og um breytingu á reglugerðum (ESB) nr. 1093/2010 og (ESB) nr. 1095/2010 og tilskipunum 2013/36/ESB og (ESB) 2019/1937

⁶ Reglugerð Evrópuþingsins og ráðsins (ESB) 2023/1113 um upplýsingar sem fylgja skulu við millifærslu fjármuna og tiltekinna sýndareigna og um breytingu á tilskipun (ESB) 2015/849Þ

4. Starfsemi tilkynningarskyldra aðila

Áhætta af peningabætti á Íslandi nær til fjölmarga starfsgreina atvinnulífsins. Innan fjármálamarkaðarins er áhættan metin sérstaklega mikil, bæði í starfsemi á borð við innlán, greiðsluþjónustu og peningasendingar, sem og í tiltölulega nýrri þjónustu er varðar sýndareignir.

Reiðufjárviðskipti og notkun erlendra stafrænna fjármálalausna, sem lúta ekki eftirliti á Íslandi, eru talin sérstaklega áhættusöm vegna takmarkaðrar yfirsýnar og að lítið er um tilkynningar til yfirvalda. Fyrir utan fjármálakerfið er einnig veruleg áhætta hjá tilteknum starfsstéttum, þar á meðal lögmönnum, endurskoðendum, bifreiðasölum og fasteignasölum.

Þá hafa komið fram vísbendingar um peningabætti í ákveðnum geirum, t.d. í fasteignaviðskiptum sem eiga sér stað án milligöngu fasteignasala. Loks er fjallað um áhættu í tengslum við fjárhættuspil, hvort tveggja í innlendri leyfisskyldri starfsemi um spilakassa og í gegnum erlendar vefsíður.

4.1 Viðbragð við metinni áhættu og ráðlagðar aðgerðir

4.1.1 Fjármálamarkaðurinn

Áhættuþáttur	Áhætta
Innlánastarfsemi	Veruleg
Greiðsluþjónusta	Veruleg
Peningasendingar	Veruleg
Gjaldeyrisskipti með reiðufé	Veruleg
Útgáfa rafeyris	Veruleg
Viðskipti og þjónusta með sýndareignir	Veruleg
Stafræn fjármálaþjónusta sem lýtur eftirliti annarra ríkja	Veruleg

Lagaumgjörð á fjármálamarkaði er almennt talin fullnægjandi og eftirlit Seðlabanka Íslands ítarlegt. Þrátt fyrir það hefur framkvæmd áhættumiðaðra aðgerða um nokkuð skeið verið ábótavant hjá sumum tilkynningarskyldum aðilum. Þetta á einkum við um áhættuflokkun viðskiptamanna og áreiðanleikakannanir og reglubundið eftirlit sem byggir á þeirri flokkun. Tækniþróun og alþjóðavæðing eru jafnframt stöðugar áskoranir.

Á grundvelli síðustu aðgerðaáætlunar hefur áhersla verið lögð á að bregðast við þessum veikleikum. Hefur Seðlabankinn meðal annars gefið út fræðsluefni og framkvæmt athuganir sem eru m.a. til þess fallnar að auka þekkingu á markaði. Þá hefur samstarf verið eftir erlendar systurstofnanir, sérstaklega varðandi eftirlit með peningasendingum. Áfram verður lögð áhersla á áhættumiðað eftirlit, markvissa fræðslu og að eiga virkt samtal við stjórnendur

og ábyrgðarmenn tilkynningarskyldra aðila til að tryggja eftirfylgni með lögum,⁷ sbr. eftirfarandi aðgerð:

Aðgerð 5 – Áhættumiðað eftirlit og leiðbeiningar á fjármálamarkaði	
Markmið	Að efla varnir og draga úr peningabættisáhættu hjá tilkynningarskyldum aðilum á fjármálamarkaði með markvissu, áhættumiðuðu eftirliti og skýrum leiðbeiningum.
Lýsing aðgerðar	Seðlabanki Íslands mun: - Framkvæma áfram athuganir hjá tilkynningarskyldum aðilum í samræmi við áhættumat. - Halda áfram að gefa út leiðbeiningar varðandi einstaka þætti. - Auka samskipti við stjórnarmenn og æðstu stjórnendur tilkynningarskyldra aðila um mikilvægi málaflokksins.
Ábyrgð	Seðlabanki Íslands
Afurð	Niðurstöður athugana og útgáfa leiðbeininga
Tímamörk	Viðvarandi

4.1.2 Aðrir tilkynningarskyldir aðilar

Hvað varðar aðrar starfsstéttir er áhætta metin veruleg hjá lögmönnum, endurskoðendum, bifreiða- og fasteignasölum, sérstaklega í viðskiptum utan hins formlega markaðar. Í síðustu aðgerðaáætlun var áhersla á fræðslu og samstarf, og sú vinna verður áfram í forgangi. Þá var áhætta af peningabætti í tengslum við fjárhættuspil metin sérstaklega en um er að ræða leyfisskylda starfsemi og eru rekstraraðilar tilkynningarskyldir.

Sérfræðingar

Áhættuþáttur	Áhætta
Lögmenn	Veruleg
Endurskoðendur	Veruleg
Fasteignasalar og fasteignaviðskipti	Veruleg
Bifreiðaumboð, bifreiðasalar og ökutækjaviðskipti	Veruleg

Í síðustu aðgerðaáætlun var lögð áhersla á að efla varnir í starfsstéttum framangreindra sérfræðinga með aukinni fræðslu og virku samstarfi. Sú vinna hefur meðal annars falist í að greina þá veikleika sem komið hafa í ljós við eftirlit og undirbúa gerð fræðsluefnis. Einnig hefur verið leitað eftir samstarfi við fagfélög og samtök til að koma fræðslu á framfæri. Mikilvægt er að viðhafa áframhaldandi fræðslu og forvarnir, þótt árangur af þeirri vinnu kunni

⁷ Sérstaka umfjöllun um sértækar viðbótaraðgerðir er varða reiðufé og sýndareignir er að finna í 2. og 3. kafla.

að koma seint fram. Verkefnið felst því áfram í að efla fræðslu og þekkingarmiðlun með því að þróa og gefa út bæði almennt og sértækt fræðsluefni sem er sniðið að hverri starfsstétt.

Aðgerð 6 – Áhættumiðað eftirlit og leiðbeiningar fyrir aðra tilkynningarskylda aðila	
Markmið	Að efla varnir og draga úr peningabættisáhættu hjá tilteknum starfsstéttum (lögmonnum, endurskoðendum, fasteigna- og bifreiðasölum) með áhættumiðuðu eftirliti, skýrum leiðbeiningum og markvissri fræðslu.
Lýsing aðgerðar	Skatturinn mun: • Framkvæma áfram reglulegar vettvangs- og þemaathuganir • Draga saman og greina niðurstöður athugana til að kortleggja algenga veikleika. • Útbúa sértækar leiðbeiningar og lista yfir „rauð flögg“ fyrir hverja starfsstétt. • Þróa fræðsluefni byggt á niðurstöðum eftirlitsins, í samstarfi við viðeigandi fagfélög og aðra hagsmunaaðila, og koma því á framfæri með stuðningi þeirra og menntastofnana eftir því sem við á. • Koma á formlegu samstarfi og samráði við fagfélög og aðra hagsmunaaðila um fræðsluþarfir, miðlun upplýsinga og eftirfylgni.
Ábyrgð	Skatturinn
Afurð	Niðurstöður þemaathugana og útgáfa leiðbeininga
Tímamörk	Verkefnið er viðvarandi en fyrstu leiðbeiningar verði gefnar út vorið 2026.

Fjárhættuspil

Áhættuþáttur	Áhætta
Spilakassar – söfnunarkassar og happdrættisvélar	Veruleg
Fjárhættuspil á netinu – erlendir rekstraraðilar	Mikil

Áhætta sem stafar af þeim fjárhættuspilum sem heimilt er að reka hér á landi er talin veruleg, m.a. þar sem reiðufé er eini greiðslumátinn og auðkenni spilara ekki skráð. Áhætta sem stafar af erlendum fjárhættuspilum á netinu er talin mikil, á sama hátt og í áhættumati Evrópusambandsins og á Norðurlöndum. Má nefna að margir þjónustuveitendur taka við greiðslum í rafeyri og sýndareignum sem torveldar rekjanleika. Er talið til veikleika að aðgengi íslenskra neytenda sé óheft og að ekki séu til staðar úrræði til að hindra þátttöku eða greiðslur til þjónustuveitenda.

Frumvarp um auðkenningu spilara í spilakössum, sem áður var í fyrri áætlunum, flyst sem forgangsverkefni í þessa áætlun, en aðgerðin er talin lykilþáttur í að draga úr áhættu. Þá má telja nauðsynlegt að grípa til markvissra aðgerða gegn fjárhættuspilum á netinu, sér í lagi þar sem erlendir rekstraraðilar lúta ekki íslensku eftirliti, og þannig skapast farvegur fyrir fjármagnsflæði sem getur verið nýtt til peningabættis. Stýrihópurinn leggur til eftirfarandi aðgerðir á ábyrgð dómsmálaráðuneytisins sem taka mið af framangreindu.

Aðgerð 7 – Aðgerðir gegn peningabætti í fjárhættuspilum	
Markmið	Draga úr áhættu vegna peningabættis í leyfisskyldri starfsemi (spilakössum) og í veðmálastarfsemi á netinu.
Lýsing aðgerðar	Auðkenning í spilakössum: Dómsmálaráðuneytið mun leggja fram frumvarp sem miðar að því að tryggja rekjanleika með auðkenningu spilara, með spilakortum eða annarri rafrænni auðkenningu. Aðgerðir vegna veðmálastarfsemi á netinu: Leitast verði við að kortleggja umfang veðmálastarfsemi á netinu til að kanna hvaða tæknilegu hindranir, svo sem lokanir á greiðslumiðlun eða lénun, kæmu til greina, til að draga úr áhættu vegna peningabættis. Lagðar verði fram tillögur um nauðsynlegar lagabreytingar til að heimila slíkar aðgerðir ef þörf krefur.⁸
Ábyrgð	Dómsmálaráðuneytið
Afurð	Frumvarp til laga um auðkenningu spilara og úrbætur vegna veðmálastarfsemi á netinu.

⁸ Á árinu 2021 setti þáverandi dómsmálaráðherra á fót starfshóp sem ætlað var að kanna mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála, m.a. hvað varðar rekstrarumhverfi slíkrar starfsemi. Í skýrslu formanns og starfsmanns hópsins var að finna tillögur sem að hluta til snerta þær aðgerðir sem telja má að grípa þurfi til að draga úr peningabættisáhættu. [Réttarbætur á sviði happdrættismála, skýrsla og tillögur.](#)

Tímamörk	Frumvarp vegna spilakorta verði lagt fram á Alþingi á löggjafarþingi 2026–2027 og að hafin verði vinna vegna aðgerða gegn veðmálastarfsemi, sem taki mið af peningabættisáhættu, á árinu 2026.
----------	--

5. Starfsemi félaga

Áhættuþáttur	Áhætta
Einkahlutafélög	Mikil
Almenn félög og félagasamtök	Veruleg
Trú og lífskoðunarfélög	Veruleg
Sjóðir og stofnanir sem starfa skv. staðfestri skipulagsskrá	Veruleg

5.1 Viðbragð við metinni áhættu og ráðlagðar aðgerðir

Áhætta sem tengist starfsemi félaga tekur einkum til einkahlutafélaga þar sem auðvelt er að nota það félagaform til misnotkunar, í tengslum við peningabætti og til að dylja raunverulegt eignarhald. Helstu veikleikar í núverandi umgjörð eru takmörkuð úrræði fyrirtækjaskrár til að sannreyna upplýsingar um raunverulega eigendur, ásamt erfiðleikum við að slíta félögum sem ekki eru starfandi eða uppfylla ekki upplýsingaskyldu sína. Þá þarf einnig að auka vitund almennings um að uppfæra skráningu raunverulegra eigenda.

Markvisst hefur verið unnið að því að bregðast við framangreindri áhættu. Sem dæmi má nefna aðgerðir til að slíta félögum sem ekki skila ársreikningum, lagabreytingar sem heimiluðu að afskrá óvirk félög, sbr. lög nr. 139/2022, álagning dagsekta vegna ófullnægjandi skráninga og fyrirtækjaskrá hefur farið í eftirlit þar sem upplýsingar í skrá um raunverulega eigendur eru keyrðar saman við hluthafalista ársreikninga til að greina misræmi.

Til að styrkja umgjörðina enn frekar og bregðast við veikleikum sem eftir standa er lögð til tvíþætt aðgerð sem snýr að styrkingu eftirlits fyrirtækjaskrár með endurskoðun heimilda og úrræða. Annars vegar til að sannreyna upplýsingar um raunverulega eigendur og afskrá félög á skilvirkari hátt. Hins vegar hvað varðar eftirlit með hæfi stjórnarmanna.

Aðgerð 8 – Styrking og samþætting eftirlits fyrirtækjaskrár	
Markmið	Auka áreiðanleika upplýsinga í fyrirtækjaskrá og skrá um raunverulega eigendur og koma í veg fyrir misnotkun félaga, m.a. með auknu eftirliti með hæfi stjórnarmanna.
Lýsing aðgerðar	Aðgerðin felur í sér að gera úrbótatillögur um eftirlit með hæfi stjórnarmanna og skráningu raunverulegra eigenda. Verkefnið, sem heyrir undir atvinnuvegaráðuneytið, skiptist í tvo hluta; regluverk og verklag og tæknilausnir. A. Regluverk og verklag: <i>Heimildir og afskráning:</i> Endurskoðun heimilda til að sannreyna upplýsingar um raunverulega eigendur, þ.m.t. um samkeyrslu skráa, beitingu eftirlitsaðgerða og afskráningu félaga sem veita rangar eða ófullnægjandi upplýsingar. Greint verði hvernig bregðast megi við helstu veikleikum sem hafa komið í ljós við eftirlit og hvernig auka megi vitund almennings um að uppfæra þurfi skráningu raunverulegra eigenda. <i>Hæfi stjórnarmanna:</i> Endurskoðun heimilda varðandi miðlun upplýsinga um hæfi stjórnarmanna og metin þörf á lagabreytingum m.a. til að halda skrá yfir vanhæfa stjórnarmenn og birta slíkar upplýsingar opinberlega. <i>Reglugerð:</i> Sett verði reglugerð um málsmeðferð við álagningu dagsekta vegna ófullnægjandi skráningar raunverulegra eigenda og ófullnægjandi grunnupplýsinga í fyrirtækjaskrá, til að skýra ferlið og tryggja gagnsæi í framkvæmd. B. Tæknilausnir: <i>Tenging við aðrar skrár stjórnvalda:</i> Gerð verði þarfa- og kostnaðargreining á tæknilausn sem myndi tengja fyrirtækjaskrá við sakaskrá og aðrar skrár stjórnvalda. <i>Sjálfvirkar tæknilausnir við eftirlit:</i> Kanna möguleika á sjálfvirkum lausnum við gagnaskil (t.d. skil á ársreikningum, hlutafjármiðum, stjórnarbreytingum) og beita í meira mæli fyrirbyggjandi eftirliti um skráningu raunverulegra eigenda. Þá verði kannaðir frekari möguleikar í tengslum við mælaborð hjá fyrirtækjaskrá með ýmsum tölfræðiupplýsingum um félög og til að auka yfirsýn yfir félög sem eru með ófullnægjandi grunnupplýsingar eða upplýsingar um raunverulega eigendur.
Ábyrgð	Atvinnuvegaráðuneytið í samvinnu við viðeigandi stjórnvöld
Afurð	- Skýrsla með þarfa- og kostnaðargreiningu á tæknilausnum. - Tillögur að nauðsynlegum laga- og reglugerðarbreytingum. - Uppfært verklag fyrir eftirlit. - Drög að reglugerðum um álagningu dagsekta.
Tímamörk	Vorið 2026

6. Fjármögnun hryðjuverka og fjármögnun og útbreiðsla gereyðingarvopna

6.1 Viðbragð við metinni áhættu og ráðlagðar aðgerðir

6.1.1 Fjármögnun hryðjuverka

Hvað varðar fjármögnun hryðjuverka var *áhætta metin miðlungs* í áhættumati 2023 en engin staðfest mál hafa komið upp sem tengjast fjármögnun hryðjuverka. Áhætta af fjármögnun hryðjuverka er metin út frá fjórum matsþáttum að þessu sinni, þar af þremur nýjum; flutningi reiðufjár yfir landamæri, flutningi fjármuna til og frá Íslandi í gegnum fjármálakerfið og flutningi fjármuna til og frá Íslandi með peningasendingum. Greind áhætta er metin miðlungs fyrir þá áhættuþætti og lítil fyrir áhættu sem stafar af starfsemi almannaeillafélaga yfir landamæri.

Aðgerð 9 – Viðbúnaðaræfing vegna rannsókna á fjármögnun hryðjuverka	
Markmið	Að styrkja keðju viðbragða við grun um fjármögnun hryðjuverka, allt frá greiningu til saksóknar.
Lýsing aðgerðar	Halda viðbragðs- og hermiaefingu sem prófar allt ferlið frá greiningu hjá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu (SFL), rannsókn lögreglu og skattyfirvalda og áframhaldandi saksókn hjá ákærvaldi. Æfingin varpar ljósi á boðleiðir og verklag og leiðir fram úrbótatillögur.
Ábyrgð	Ríkislögreglustjóri í samstarfi við viðeigandi stjórnvöld.
Afurð	Skýrsla um niðurstöður með tillögum að úrbótum
Tímamörk	Vorið 2026

6.1.2 Fjármögnun og útbreiðsla gereyðingarvopna

Hvað varðar fjármögnun og útbreiðslu gereyðingarvopna var áhættan sérstaklega tekin fyrir í áhættumati 2025. Ísland telst lág-áhættusvæði í alþjóðlegum samanburði. Því beinast aðgerðir að forvörnum, vitundarvakningu og tryggingu þess að fyrirbyggjandi kerfi virki sem skyldi, fremur en nýjum íþyngjandi kröfum. Lögð er áhersla á tafarlausa innleiðingu þvingunaraðgerða, reglubundið eftirlit og fræðslu.

Aðgerð 10 – Efling vitundar um fjármögnun gereyðingarvopna	
Markmið	Að tryggja að tilkynningarskyldir aðilar þekki skyldur sínar varðandi þvingunaraðgerðir og hafi getu til að bera kennsl á og tilkynna grunsamlega háttsemi sem tengist fjármögnun gereyðingarvopna.
Lýsing aðgerðar	Komið verði á markvissri vitundarvakningu með útgáfu leiðbeininga um skyldur og helstu hættumerki, markvissa dreifingu til lykilaðila á fjármálamarkaði, í flutningum og alþjóðaviðskiptum, og að haldinn verði fræðslufundur eða vefnámskeið þar sem efnið er kynnt og rætt.
Ábyrgð	Utanríkisráðuneytið (sem ábyrgðaraðili þvingunaraðgerða), í samvinnu við SFL og eftirlitsaðila (Seðlabanki Íslands og Skatturinn).
Afurð	Útgefna og aðgengilegar leiðbeiningar á vef stjórnvalda sem kynntar verða sérstaklega.
Tímamörk	Leiðbeiningar gefnar út vorið 2026

