

ALMANNAHEILLAFÉLÖG

Fræðsluefni Skattsins og skrifstofu fjármálagreininga
lögreglu fyrir almannaheillafélög

DESEMBER 2025

Markmið

Markmið þessa efnis er að aðstoða félög sem starfa í þágu almannaheilla við að sporna gegn því að starfsemi þeirra sé misnotuð í þágu peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka.

Hlutverk almannaheillafélaga

Almannaheillafélög gegna mikilvægu samfélagslegu hlutverki að vinna að málefnum til almannaheilla. Um er að ræða félög sem taka þátt í hvers konar góðgerðarstarfi sem varða m.a. húsnæði, menntun, heilbrigði, íþróttastarf og menningarstarf. Hér á landi eru þau meðal annars skráð trú- og lífsskoðunarfélög, félög til almannaheilla með starfsemi yfir landamæri, sjóðir og stofnanir sem starfa samkvæmt staðfestri skipulagsskrá sem og sjálfseignarstofnanir.

Skilgreining á almannaheillafélögum

Í ljósi þess að fjölmörg félagaform eru til, bæði hér á landi sem og erlendis, er jafnan miðað við skilgreiningu hins alþjóðlega fjármálaaðgerðahóps FATF (e. *Financial Action Task Force*) á hugtakinu almannaheillafélag. Samkvæmt skilgreiningu FATF vísar almannaheillafélag til lögaðila, stofnana (e. *legal arrangements*) eða samtaka sem fást aðallega við öflun eða útdelingu fjár í góðgerðar-, trúarlegum-, menningarlegum-, fræðslu-, félagslegum- eða bræðralagstilgangi (e. *fraternal purpose*) eða sinnir öðrum störfum í þágu almannaheilla. Er þá jafnan notast við ensku hugtökin NPO (e. *Non-Profit Organization*) eða NGO (e. *Non-Governmental Organization*) þar sem báðar tegundir félaga stunda oftast góðgerðastörf og eru ekki rekin í ágóðaskyni.

Tilgangur fræðsluefnis

Líkt og önnur félög geta almannaheillafélög verið misnotuð með ýmsum hætti, t.a.m. til fjársvika eða skattsvika eða í þágu peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka. Innan FATF er ákveðin áhersla lögð á almannaheillafélög þar sem slík félög hafa verið misnotuð innan ríkja

FATF, einkum við fjármögnun hryðjuverka. Þá er ljóst að sú misnotkun á almannaheillafélögum er ekki einungis til þess fallin að fjármagna starfsemi hryðjuverkasamtaka, heldur stofnar hún trúverðugleika og heilindum almannaheillafélaga í hættu og grefur undan trausti þeirra sem styrkja félögin.

Þessu fræðsluefni, sem byggir m.a. á tilmælum og leiðbeiningum FATF, er ætlað að auka skilning almannaheillafélaga á því hvernig starfsemi þeirra getur verið misnotuð til fjármögnunar hryðjuverka og hvernig draga megí úr þeirri hættu. Þá byggir fræðsluefni þetta einnig á eldra fræðsluefni sem útgefið var af stýrihópi dómsmálaráðherra um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka í ágúst 2019 og er vert að hafa til hliðsjónar.

Þótt að hér sé áhersla lögð á leiðbeiningar til að draga úr mögulegri misnotkun á almannaheillafélögum til fjármögnunar hryðjuverka, kann efnið einnig að nýtast við að draga úr hættu á annars konar fjárhagslegri misnotkun.

Heilindi í starfsemi almannaheillafélaga

Félög og sjálfseignarstofnanir sem vinna að almannaheill án hagnaðarsjónarmiða eru stofnuð á grundvelli hinna ýmsu laga og starfa þau í samræmi við skipulagsskrár eða samþykktir, sem skýra tilgang, skipulag og starfsemi þeirra.

Mikilvægt er að tryggja heilindi og gagnsæi í starfsemi þeirra, t.d. með því að hafa upplýsingar um markmið félagsins, fjármál, verkefni, umsvif, stjórnarhætti og stjórnskipulag félagsins aðgengilegar og opinberar. Til að tryggja heilindi í starfsemi almannaheillafélags ætti stjórn þess að hafa skýrar stefnur um meðferð fjármuna og mannauð, funda reglulega og hafa virkt eftirlit með starfsemi félagsins.

Dæmi um aðferðir til misnotkunar

Helstu aðferðir sem borið hefur verið kennsl á þegar almannaheillafélag er misnotað í þágu fjármögnunar hryðjuverka eru eftirfarandi:

1. Fjármunir eru nýttir í annað en þeim var ætlað
2. Tengsl við aðila sem stunda hryðjuverk
3. Misnotkun á verkefnum almannaheillafélags
4. Aðstoð við nýliðun og ráðningar
5. Villa á sér heimildir eða notkun gervifélaga, þ.e. félaga sem hafa ekki raunverulega starfsemi eða tilgang
6. Fjáröflun í gegnum samfélagsmiðla.

Fjármunir eru nýttir í annað en þeim var ætlað (e. diversion of funds):

Að nýta fjármuni í annað en þeim var ætlað er algengasta aðferðin til misnotkunar. Hún felur í sér að einstaklingar innan almannaheillafélaga, eða tengiliðir félaganna, komast yfir fjármuni sem nota á í þágu almannaheilla og koma þeim þess í stað, meðvitað eða ómeðvitað, til aðila sem nota þá til fjármögnunar hryðjuverka. Tilfærsla fjármuna getur líka átt sér stað af hálfu þriðja aðila, t.d. gervistofnanna eða í formi gervi- viðskipta sem er ljáð eðlilega ásýnd.

Eftirfarandi leiðir kunna að vera nýttar við tilfærslu fjármuna innan almannaheillafélaga:

- Millifærslur
- Staðgreiðsluviðskipti og smygl reiðufjár (e. cash couriers)
- Ótengdir einstaklingar og persónulegir reikningar þeirra
- Hraðsendingarþjónusta og peningasendingar (e. money service businesses)
- Notkun rafeyris, sýndareigna eða annarra miðla með lítinn eða engan rekjanleika

Tengsl við aðila sem stunda hryðjuverk:

Almannaheillafélög eða félagsmenn þeirra geta haft tengsl við hryðjuverkasamtök, meðvitað eða ómeðvitað, og er það talin næst algengasta aðferð misnotkunar. Af þeim sökum er mikil-

vægt að félag hafi góðan skilning á bakgrunni og tengslaneti starfsmanna félagsins, þeirra sem afla fjár, stjórnarmanna og annarra sjálfboðaliða. Jafnframt er mikilvægt að þekkja störf samstarfsaðila félagsins og tengsl þeirra við önnur samtök.

Misnotkun á verkefnum almannaheillafélags:

Verkefni sem almannaheillafélög fjármagna og ætlað er til að styðja við mannúðarstarfsemi geta verið misnotuð á þann hátt að hryðjuverkasamtök draga að sér hluta fjárframlaganna. Þess vegna er mikilvægt að félög hafi virkt eftirlit með ráðstöfun fjármuna og yfirsýn yfir verkefni sem þeim fjármunum er ráðstafað í.

Aðstoð við nýliðun hryðjuverkasamtaka:

Verkefni eða aðstaða sem fjármögnuð er af almannaheillafélögum kann að vera notuð til þess að skapa umhverfi sem er, meðvitað eða ómeðvitað, nýtt af hryðjuverkasamtökum, m.a. til nýliðunar þeirra og til þjálfunar nýliða.

Villa á sér heimildir eða notkun gervifélaga (e. false representation):

Einstaklingar með tengsl við hryðjuverkastarfsemi kunna að afla fjármuna undir yfirsíni góðgerðastarfs. Þetta getur gerst á tvennan hátt:

1. Einstaklingar koma fram sem fulltrúar lög- mætra almannaheillafélaga, án vitneskju félagsins, í því skyni að safna fjármunum fyrir hryðjuverkastarfsemi.
2. Gervi almannaheillafélög eru stofnuð sem yfirvarp gagngert í þeim tilgangi að styðja við hryðjuverkasamtök.

Fjáröflun í gegnum samfélagsmiðla:

Með aukinni notkun og útbreiðslu samfélagsmiðla og spjallrása sem byggja á dulkóðuðum skilaboðum hefur færst í auka að slíkir miðlar séu nýttir við fjármögnun hryðjuverka til þess að safna fé frá samúðarfullum einstaklingum um allan heim sem halda jafnvel að þeir séu að styðja við góð málefni.

Helstu áhættupættir og ógnir

Tækni og alþjóðavæðing hafa auðveldað fjármagnsflutninga, sem hefur stækkað það svið sem almannaeillafélög hafa til að afla fjár, en sömuleiðis aukið snertingu þeirra við óstöðug svæði þar sem heilindi starfsins geta verið í hættu. Félög sem hafa það að meginmarkmiði að taka þátt í mannúðarstarfi eru líklegri til að vera misnotuð en önnur félög. Bráðaviðbrögð, t.d. vegna hamfara eða faraldra, auka hættuna á misnotkun almannaeillafélaga til fjármögnunar hryðjuverka. Hryðjuverkasamtök geta nýtt slíkt ástand til að safna fé í gegnum gervi almannaeillafélög eða beint fjármunum frá lögmætum samtökum í ólöglegt starf. Þessi félög starfa oft á tíðum á landssvæðum þar sem ríkir pólitískur óstöðugleiki og hryðjuverkasamtök hafa sterk ítök. Landsvæðin sem hafa brýnustu þörfina fyrir mannúðaraðstoð eru oft sömu landsvæði og eru í mestri hættu fyrir hryðjuverkum. Meiri hætta er á misnotkun almannaeillafélaga sem starfa með einstaklingum í viðkvæmri stöðu eða starfa á svæðum þar sem hryðjuverkaógn er mikil. Félög sem starfa í umhverfi eða samfélagi sem er skotmark hryðjuverkasamtaka eru einnig líklegri til að vera misnotuð. Hafa ber í huga að slíkar aðstæður eru ekki endilega takmarkaðar við átakasvæði og landsvæði þar sem stjórnvöld hafa lítil afskipti, heldur geta átt sér stað víðar.

Notkun reiðufjársendinga (e. *cash couriers*) getur falið í sér mikla hættu fyrir almannaeillafélag, þar sem reiðufé getur verið flutt undir yfirskini góðgerðastarfs. Á landsvæðum sem skorta traust fjármálakerfi og þar sem bankainnvíðir eru veikir getur reiðufé verið eini möguleikinn til að koma fjármagni til viðtakenda.

Er hætta á að þitt félag sé misnotað?

Hér að neðan er yfirlit yfir þætti sem almannaeillafélög ættu að hafa í huga við mat á því hvort að framkvæmd, skipulag og verkferlar félagsins séu til þess fallnir að draga úr hættu á misnotkun.

- Veit félagið hvaða einstaklingar, samtök og lögaðilar eru skráðir á lista yfir alþjóðlegar þvingunaraðgerðir vegna tengsla við hryðjuverk og fjármögnun þeirra?
- Þekkir félagið ákvæði hegningarlaga er varða peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og afleiðingar þess að brjóta gegn þeim?
- Hefur félagið þekkingu á bakgrunni og tengslaneti stjórnarmanna, starfsmanna, sjálfboðaliða og þeirra sem afla fjár fyrir félagið?
- Hefur félagið fullnægjandi þekkingu á lögum um bókhald, endurskoðun og ársreikninga?
- Hefur félagið viðeigandi þekkingu á staðhættum á þeim svæðum sem það starfar og helstu áhættupáttum?
- Hefur félagið viðeigandi yfirsýn og innra eftirlit með fjárreiðum sínum?
- Staðfestir félagið með reglubundnum hætti viðeigandi úthlutun fjármuna?
- Hefur félagið viðeigandi verkferla og kerfi til staðar til að rekja slóð fjármuna, birgða og þjónustu sem það úthlutar?
- Veit félagið hverjir nota aðstöðu þess og starfstöðvar og í hvaða tilgangi?
- Kannar félagið hvort önnur félög styrki sama málefni og þau styðja og ef svo er, hvaða félög það eru?
- Kannar félagið með reglubundnum hætti hvort að nafn þess sé misnotað?
- Veit félagið hvaðan framlög til þess koma eða annar stuðningur við það?
- Veit félagið hver hefur endanlegt ákvörðunarvald yfir verkefnum sem félagið styður með framlögum eða öðrum hætti?
- Hefur félagið aðferðir til að staðfesta að fjármunir félagsins séu nýttir með réttum hætti?
- Þekkir félagið samstarfsaðila sína og tengsl þeirra við önnur samtök?
- Gerir félagið skriflega samninga við samstarfsaðila, bæði hérlandis og erlendis, þar sem umfang og framvinda verkefna eru skilgreind og eftirlit er haft með þeim?
- Hefur félagið eftirlit með þeim verkefnum og samningum sem það á aðild að?

Aðferðir til að draga úr áhættu

Almannaheillafélög geta gripið til ýmissa ráðstafana til að draga úr hættu á misnotkun. Í fyrsta lagi er mikilvægt að hafa til staðar góða stjórnarhætti, þ. á m. öfluga innri endurskoðun, fjárstýringu og áhættustýringu. Í öðru lagi er áriðandi að félög séu meðvituð um þær áhættur sem eru til staðar í starfsemi þeirra, þekki rauð flögg og stilli aðgerðum sínum í samræmi við þá áhættu sem talin er vera fyrir hendi hverju sinni. Í þriðja lagi skiptir máli að framkvæma áreiðanleikakönnun á styrktaraðilum, þeim einstaklingum og samtökum sem almanneheillafélög styrkja og samstarfsaðilum. Með áreiðanleikakönnun er átt við upplýsinga- og gagnaöflun sem felst í því að sannreyna deili, orðspor, traust og trúverðugleika gagnaðila með notkun áreiðanlegra og sjálfstæðra upplýsinga og gagna. Áreiðanleikakönnun ætti að fara eftir aðstæðum hverju sinni.

Áhættumat

Mikilvægt er að almanneheillafélög hafi góða þekkingu á eigin starfi og starfsaðstæðum. Slík þekking eykur skilning á mögulegum áhættum og auðveldar félögum að grípa til viðeigandi ráðstafana til að draga úr áhættu sem talin er vera fyrir hendi. Þá er mikilvægt að aðgerðir séu í hlutfalli við og í samræmi við metna áhættu.

Með því að framkvæma áhættumat áður en starfsemi er hafin í nýju umhverfi eða áður en unnið er með nýjum samstarfsaðilum eða tengiliðum er hægt að auka skilning á og draga úr hættu á misnotkun.

Siðareglur

Almanneheillafélög eiga að fylgja lögum, reglugerðum og tilmælum sem eiga við um starfsemi þeirra á þeim svæðum sem félagið starfar. Grípa ætti til tafarlausra aðgerða og úrbóta hvar og hvenær sem félag verður vart við nokkurs konar misferli sem tengist starfsemi félagsins.

Góðir stjórnarhættir draga úr hættu á misnotkun á starfsemi almanneheillafélaga. Góðir stjórnarhættir felast meðal annars í því að tryggja heilindi almanneheillafélaga, vali á traustum samstarfsaðilum, gagnsæi í meðferð fjármuna, undirbúningi verkefna og eftirlit.

Setning siðareglna stuðlar að auknum heilindum. Siðareglur geta verið settar af einstökum almanneheillafélögum fyrir eigin starfsemi eða af heildarsamtökum almanneheillafélaga fyrir aðildarfélög. Eftirfarandi eru dæmi um efnisþætti siðareglna:

- Starfsemi félagsins ætti að vera stýrt af sjálfstæðri, virkri og upplýstri stjórn sem ber ábyrgð á starfseminni.
- Félagið ætti að hafa skýrar reglur og ferla um stjórnarhætti, starfsemi, ákvarðanatöku, samskipti stjórnar, framkvæmdastjóra og starfsmanna. Þessar reglur og ferla ætti að endurskoða reglulega.
- Stjórn ætti að yfirfara árlega og samþykkja ársreikning félagsins. Stjórn ætti jafnframt að taka allar meiriháttar ákvarðanir, ákvarðanir um þóknun og yfirfara reglur, ferla, áætlanir og verkefni félagsins.
- Félagið ætti að hafa stefnu og viðbragðsáætlanir vegna hagsmunaárekstra.
- Félagið ætti að hafa jafnréttisstefnu sem er kynnt öllum starfsmönnum og sjálfböðaliðum.
- Stjórn félagsins ætti reglubundið að endurmeta samþykktir félagsins, svo sem tilgang þess, áætlanir, markmið, forgangsmál og nýtingu mannafla og fjármuna.

Skýrir ferlar og aðferðir gegn misnotkun

Mikilvægt er að almannaheillafélög hafi til staðar skýra ferla þar sem m.a. er fjallað um upplýsingaflæði, nauðsynlegar aðgerðir og viðbrögð komi upp grunur um fjármálamisferli eða aðra misnotkun.

Aðrar ráðstafanir til að draga úr hættu á misnotkun eru t.d. að:

- Vera hluti af heildarsamtökum almannaheillafélaga.
- Tryggja ábyrgð og gagnsæi í starfseminni.
- Tryggja gagnsæi í fjármögnun félagsins.
- Viðhafa eftirlit með ráðstöfun fjármuna.
- Þekkja til hlítar deili á þeim mótaðila sem tekur á móti fjármunum í hvers konar færslum, t.d. millifærslum og annarri yfirfærslu fjármuna.
- Forðast það að nota samfélagsmiðla til beinnar fjáröflunar. Hægt er að nota þá til að auglýsa fjáröflun en frekar skal afla fjár í gegnum fjármálastofnun með tilskilin starfsleyfi.
- Nota innlendar fjármálastofnanir og/eða öruggar greiðsluleiðir til fjármagnsflutninga.
- Kanna hvort trúnaðarmenn, fjárvörsluaðilar, gefendur og gjafþegar, samstarfsaðilar, verktafar og birgjar sæti þvingunaraðgerðum.
- Viðhafa öflugt innra eftirlit og skýrar verklagsreglur sem eru áhættumiðaðar.
- Semja og skila ársreikningi í samræmi við þær skyldur sem kveðið er á um í lögum.
- Framkvæma áhættumat.
- Undirbúa verkefni og hafa eftirlit með þeim.
- Stjórn setji sér starfsreglur, hafi yfirsýn og veiti starfseminni aðhald.
- Tryggja heilindi starfsmanna og sjálfboðaliða.
- Tryggja þjálfun og þekkingu starfsmanna og sjálfboðaliða.
- Tilkynna til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu (SFL) verði aðilar varir við eitthvað grunsamlegt.
- Beita gagnrýnni hugsun.
- Senda fyrirspurn eða hafa samband við eftirlitsaðila eða löggæsluyfirvöld ef eitthvað er óljóst eða grunsamlegt.

Að lokum

Fræðsluefni þessu er ætlað að vera í dæmaskyni og til leiðbeiningar og fræðslu fyrir almannaheillafélög. Efninu er ekki ætlað að vera tæmandi talning á öllum þeim atriðum sem geta komið til athugunar.

Ávallt er nauðsynlegt að gæta að þeim hættum sem félagið getur staðið frammi fyrir og beita viðeigandi og gagnrýnni hugsun.