



SAMKOMULAG UM AÐ LJÚKA MÁLI MEÐ SÁTT

Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands (hér eftir Fjármálaeftirlitið) hefur haft til meðferðar mál gagnvart FX Iceland ehf. (hér eftir málsaðili) um hvort málsaðili hafi brotið gegn lögum nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Með bréfi, dags. 7. júní sl., lýsti málsaðili yfir vilja til að ljúka málinu með sátt. Málið telst upplýst og telur Fjármálaeftirlitið forsendur til að ljúka málinu með sátt við málsaðila.

I. Málsmeðferð

Málsaðili er gjaldeyrisskiptastöð sem hlotið hefur skráningu samkvæmt 1. mgr. 35. gr. laga nr. 140/2018.

Í nóvember 2020 hóf Fjármálaeftirlitið vettvangsathugun hjá málsaðila. Markmið athugunarinnar var að kanna fylgni málsaðila sem gjaldeyrisskiptastöð við afmarkaða þætti laga nr. 140/2018. Þá var í athuguninni könnuð fylgni við reglugerð nr. 545/2019, um áhættumat vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka og reglugerð nr. 745/2019, um áreiðanleikakönnun vegna aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, sem eru til fyllingar lögum nr. 140/2018.

Í vettvangsathuguninni tók Fjármálaeftirlitið úrtak 20 stærstu viðskiptamanna málsaðila. Í ljós komu annmarkar sem snéru að aðgerðum málsaðila gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Voru annmarkar taldir vera á flestum þáttum sem teknir voru til skoðunar, m.a. áhættumati málsaðila á rekstri sínum og viðskiptum, framkvæmd áreiðanleikakannana, reglubundnu eftirliti, verkferlum, tilkynningum til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu (SFL) og varðveislu gagna.

Með bréfi, dags. 5. mars 2021, voru málsaðila kynnt drög að niðurstöðum vettvangsathugunarinnar og boðið að koma á framfæri sjónarmiðum, sem bárust hinn 7. apríl 2021. Með bréfi, dags. 12. apríl 2021, sem fylgdi endanlegri skýrslu um vettvangsathugunina, var málsaðili upplýstur um, að þar sem skýrslan tilgreindi annmarka yrði hún í kjölfarið tekin til frekari skoðunar hjá Fjármálaeftirlitinu og eftir atvikum, tekin ákvörðun gagnvart málsaðila og gerðar úrbótakröfur. Með

bréfi, dags. 21. maí 2021, var málsaðila gerð grein fyrir því að til skoðunar væri hvort tilefni væri til að leggja á hann stjórnvaldssekt á grundvelli 46. gr. laganna, auk þess sem athygli málsaðila var vakin á heimild eftirlitsins til þess að ljúka máli með sátt.

Með bréfi, dags. 7. júní 2021, lýsti málsaðili afstöðu sinni til þeirra atriða sem komu fram í fyrrgreindu bréfi Fjármálaeftirlitsins. Málsaðili benti á að starfsemi hans hafi einungis verið starfrækt í tvo mánuði þegar Covid-19 faraldurinn hófst, á sama tíma og hann var að fóta sig í flóknu lagaumhverfi um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Eftir vettvangsathugun Fjármálaeftirlitsins hafi málsaðili gert sér grein fyrir því að áhættumat hans, verkferlar og stýringar styddu ekki nægilega vel við starfsemi hans og hafi í kjölfarið gripið til aðgerða, m.a. með því að uppfæra áhættumat sitt, verkferla og stýringar. Þá óskaði málsaðili eftir því að ljúka málinu með sátt.

II. Málsatvik og lagagrundvöllur

Eftirfarandi er umfjöllun um annmarka á aðgerðum málsaðila gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sem komu í ljós í vettvangsathuginni.

Áhættumat

Tilkynningarskyldir aðilar skulu gera áhættumat á rekstri sínum og viðskiptum sem inniheldur skriflega greiningu og mat á hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og tekur mið af áhættuþáttum sem tengjast viðskiptamönnum, viðskiptalöndum eða svæðum, vörum, þjónustu, viðskiptum, tækni og dreifileiðum, sbr. 1. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018. Þá skal áhættumatið taka mið af stærð, eðli og umfangi á starfsemi tilkynningarskyldra aðila og margbreytileika starfseminnar og vera notað við áhættumiðað eftirlit með samningssamböndum og viðskiptum og uppfært á tveggja ára fresti eða oftár ef tilefni er til, t.d. áður en nýjar vörur og þjónusta er sett á markað, sbr. 2. mgr. sömu greinar.

Aðferðafræði við greiningu og mat á áhættu

Í áhættumati málsaðila var ekki að finna fullnægjandi aðferðarfræði við gerð áhættumatsins og uppfyllti hún ekki kröfur 1. mgr. 5. gr. laganna. Í athugasemd við framangreint ákvæði í frumvarpi því er varð að lögunum er tiltekið að áhættumat tilkynningarskyldra aðila skuli vera framkvæmt samkvæmt viðurkenndri aðferðarfræði. Aðferðarfræði málsaðila var áfátt að því er varðar hvernig kennsl væru borin á áhættuþætti, hvernig gagna væri aflað, hvernig áhættuflokkun greindra áhættuþátta í starfsemi málsaðila færi fram og hvaða viðmið væru að baki áhættuflokkun áhættuþátta.

Greining, mat og stýring áhættu

Áhættumati tilkynningarskylds aðila er ætlað að leiða í ljós helstu veikleika og ógnir sem beinast að viðkomandi aðila og tilgreina aðferðir og leiðir til að stýra og draga úr greindri áhættu eins og fjallað er um í athugasemd við 5. gr. frumvarps er varð að lögum nr. 140/2018.

Umfjöllun um áhættuþætti í starfsemi málsaðila reyndist ófullnægjandi auk þess að vera ekki sett fram með skipulegum og heildstæðum hætti í áhættumati félagsins. Þá var umfjöllun um stýringar og aðferðir til að mæta eðlislægri áhættu almenn og óljóst var til hvaða áhættuþátta stýringar áttu að taka. Þar sem áhættumatið fjallaði ekki með skipulegum og heildstæðum hætti um áhættuþætti í starfsemi málsaðila, og stýringar og aðferðir til þess að draga úr þeim, var umfjöllun um eftirstæða áhættu einnig ófullnægjandi og ekki flokkuð með tilliti til áhrifa mildandi aðgerða. Þá hafði áhættumatið ekki verið uppfært með tilliti til breytinga sem höfðu átt sér stað á starfsemi málsaðila, s.s. vegna breytinga á framboði þjónustuþátta og breytingum á viðskiptamannahópi, eða þeirrar reynslu sem starfsmenn málsaðila höfðu öðlast, eins og krafist er í 1. og 2. mgr. 5. gr. laganna.

Áhættuflokkun viðskiptamanna

Áhættuflokkun viðskiptamanna er grundvöllur þess að aðili geti uppfyllt þær skyldur sem á honum hvíla samkvæmt lokamálslið 1. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018 að nota áhættumat við áhættumiðað eftirlit með samningssamböndum og viðskiptum. Séu viðskiptamenn ekki flokkaðir með tilliti til áhættu er jafnframt ljóst að málsaðili getur ekki framkvæmt viðeigandi áreiðanleikakönnun á viðskiptamönnum sínum í samræmi við 10. mgr. 10. gr., 12. og 13. gr. laganna.

Í áhættumati málsaðila var ekki að finna umfjöllun um aðferðafræði eða viðmið sem styðjast skyldi við þegar samningssambönd og einstök viðskipti væru áhættuflokkuð. Í vettvangsathuguninni kom jafnframt í ljós að viðskiptamenn í úrtaki voru ekki áhættuflokkaðir.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 1. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018 þar sem aðferðafræði við gerð áhættumats var ófullnægjandi. Þá fjallaði áhættumatið ekki með skipulegum og heildstæðum hætti um áhættuþætti í rekstri málsaðila, stýringar og mildandi aðgerðir til að draga úr greindri áhættu og eftirstæða áhættu að teknu tilliti til þeirra stýringa og aðgerða í samræmi við kröfur 1. mgr. 5. gr. laganna. Þá hafði áhættumatið ekki verið uppfært með tilliti til breytinga sem höfðu átt sér stað á starfsemi málsaðila og telst málsaðili því hafa brotið gegn 2. mgr. 5. gr. laganna. Að lokum er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 1. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018 þar sem í áhættumati var ekki að finna umfjöllun um aðferðafræði eða viðmið sem styðjast skyldi við þegar viðskiptasambönd og einstök viðskipti væru

áhættuflokkuð og af fyrirbyggjandi gögnum málsaðila liggur fyrir að 20 stærstu viðskiptamenn málsaðila höfðu ekki verið áhættuflokkaðir.

Framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana

Samkvæmt c-lið 1. mgr. 13. gr. laga nr. 140/2018 skulu tilkynningarskyldir aðilar beita aukinni áreiðanleikakönnun þegar áhættumat gefur til kynna mikla áhættu.

Við yfirferð gagna um 20 stærstu viðskiptamenn málsaðila kom í ljós að 14 viðskiptamenn stunduðu viðskipti umfram 15.000 evrur. Í áhættumati málsaðila kom fram að m.a. skyldi framkvæma aukna áreiðanleikakönnun þegar viðskiptamaður stundaði viðskipti með 15.000 evrur í einstökum viðskiptum eða samanlagt. Þá reyndist málsaðili hafa stundað viðskipti við tvo viðskiptamenn eftir að málsaðili sendi SFL tilkynningu um grunsamleg viðskipti vegna þeirra. Málsaðili framkvæmdi ekki aukna áreiðanleikakönnun í framangreindum tilvikum, þ.e. hvorki í þeim tilvikum þar sem viðskiptamenn stunduðu viðskipti fyrir 15.000 evrur eða meira né í þeim tilvikum sem málsaðili stundaði viðskipti við viðskiptamenn eftir að hafa sent tilkynningu um grunsamleg viðskipti þeirra til SFL, sbr. c-lið 1. mgr. 13. gr. laga nr. 140/2018.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn c-lið 1. mgr. 13. gr. laga nr. 140/2018 með því að framkvæma ekki aukna áreiðanleikakönnun á tilteknum viðskiptamönnum sínum.

Nafnlaus viðskipti

Tilkynningarskyldum aðilum er óheimilt að bjóða upp á nafnlaus viðskipti, sbr. 1. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2018.

Í vettvangsathuguninni kom fram að málsaðili óskaði ekki eftir því að viðskiptamenn sem stunduðu viðskipti að jafnvirði 150 evrur eða minna gerðu grein fyrir sér með nafni eða persónuskilríkjum. Í kerfum málsaðila voru slíkir viðskiptamenn merktir sem “walk-in” og voru frekari upplýsingar um þá ekki skráðar.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 1. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2018 með því að bjóða upp á nafnlaus viðskipti við alla viðskiptamenn sem stunduðu viðskipti að jafnvirði 150 evrur eða minna.

Reglubundið eftirlit með samningssamböndum og viðskiptum

Áhættumat tilkynningarskylds aðila skal notað við áhættumiðað eftirlit með samningssamböndum og viðskiptum hans, sbr. 4. málslíður 1. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018. Ef áhættumat leiðir í ljós mikla áhættu ber tilkynningarskyldum aðilum að framkvæma aukna áreiðanleikakönnun og hafa aukið reglubundið eftirlit með

slíkum samningssamböndum og viðskiptum, sbr. 13. gr. laganna. Í 3. mgr. 13. gr. laganna kemur fram að tilkynningarskyldir aðilar skuli rannsaka, eins og unnt er, bakgrunn og tilgang allra færslna ef um er að ræða flóknar færslur, óvenjulegar færslur, óvenjulegt viðskiptamynstur eða ef um er að ræða færslur sem virðast hvorki hafa efnahagslegan né löglegan tilgang. Allar slíkar færslur og samnings-sambönd sem þeim tengjast skulu sæta auknu eftirliti í þeim tilgangi að greina hvort um grunsamleg viðskipti sé að ræða, sbr. 4. mgr. 13. gr. laganna.

Þá kemur fram í 4. mgr. 10. gr. laganna að tilkynningarskyldir aðilar skuli:

- a. hafa reglubundið eftirlit með samningssambandi við viðskiptamenn,
- b. afla fullnægjandi upplýsinga um viðskipti sem fara fram á samnings-tímanum til að tryggja að viðskipti þeirra séu í samræmi við fyrirliggjandi upplýsingar og áhættumat skv. 5. gr.,
- c. staðfesta eftir því sem við á uppruna þeirra fjármuna sem notaðir eru í viðskiptum,
- d. grípa til réttmætra ráðstafana til að staðreyna viðeigandi upplýsingar,
- e. uppfæra upplýsingar um viðskiptamenn reglulega og afla frekari upplýsinga í samræmi við lögin eftir því sem þörf krefur.

Í vettvangsathugun hjá málsaðila kom í ljós að reglubundið eftirlit með færslum viðskiptamanna var ekki nægilega áhættumiðað þar sem áhættuflokkun viðskiptamanna hafði ekki farið fram, sbr. umfjöllun hér að framan, auk þess sem áhættuvitund starfsmanna skorti. Þá kom í ljós að málsaðili aflaði ekki í reglubundnu eftirliti fullnægjandi upplýsinga um viðskiptamenn, staðfesti ekki uppruna fjármagns og staðreyndi ekki viðeigandi upplýsingar. Upplýsingar um 20 stærstu viðskiptamenn málsaðila leiddu í ljós að í öllum tilvikum var um viðvarandi viðskiptasamband að ræða þar sem sömu einstaklingarnir komu ítrekað með háar fjárhæðir án þess að málsaðili óskaði frekari upplýsinga eða staðfestinga þeim tengdum.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 4. málslíð 1. mgr. 5. gr., 4. mgr. 10. gr. og 13. gr. laga nr. 140/2018 með því að framkvæma ekki með fullnægjandi hætti áhættumiðað reglubundið eftirlit með viðskiptum.

Tilkynningar til SFL

Tilkynningarskyldir aðilar, starfsmenn þeirra og stjórnendur skulu tímanlega tilkynna skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, með þeim hætti sem hún ákveður, um grunsamleg viðskipti og fjármuni sem grunur leikur á um að rekja megi til refsiverðrar háttsemi, sbr. 1. mgr. 21. gr. laga nr. 140/2018. Tilkynningarskyldum aðilum er jafnframt skylt að gera skriflegar skýrslur um öll grunsamleg og óvenjuleg viðskipti sem eiga sér stað í starfsemi þeirra, sbr. 2. mgr. sömu greinar.

Í vettvangsathuginni kom fram að forsvarsmenn málsaðila voru ekki meðvitaðir um að tilkynningarskylda til SFL héldist óbreytt þó svo að tilkynningar varðandi

Þá viðskiptamenn hefðu áður verið sendar til SFL. Þannig hafði málsaðili haldið viðskiptum við tvo viðskiptamenn áfram eftir að hann hafði tilkynnt grunsamleg eða óvenjuleg viðskipti til SFL í samræmi við 21. gr. laganna án þess að tilkynna síðari viðskipti auk þess sem að í einu tilviki var tilkynning ekki send til SFL fyrr en tveimur mánuðum eftir að viðskipti áttu sér stað.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 21. gr. laga nr. 140/2018, með því að hafa brugðist tilkynningarskyldu sinni í tengslum við viðskipti þriggja viðskiptamanna með því að tilkynna ekki um síðari viðskipti viðskiptamanna í tveimur tilvikum og með því að tilkynna SFL um grunsamleg viðskipti í einu tilviki tveimur mánuðum eftir að þau áttu sér stað.

Varðveisla gagna

Tilkynningarskyldir aðilar skulu varðveita afrit af gögnum og upplýsingum vegna áreiðanleikakönnunar að lágmarki í fimm ár frá því að samningssambandi lýkur eða einstök viðskipti hafa átt sér stað, sbr. 1. mgr. 28. gr. laga nr. 140/2018.

Í vettvangsathuguninni óskaði Fjármálaeftirlitið eftir upplýsingum og gögnum um 20 stærstu viðskiptamenn málsaðila. Í þremur tilvikum reyndist málsaðila ekki unnt að afhenda afrit af skilríkjum viðskiptamanns. Í einu tilviki, þar sem viðskiptamaður hafði framvísað kvittun til staðfestingar uppruna fjármagns, hafði málsaðili hvorki tekið né varðveitt afrit.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 1. mgr. 28. gr. laga nr. 140/2018 með því að varðveita ekki gögn vegna tiltekinna viðskiptamanna.

Stýringar og verkferlar

Tilkynningarskyldir aðilar skulu hafa skjalfesta stefnu, stýringar og verkferla til að draga úr og stýra áhættu sem stafar af hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, sbr. 4. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018. Í 5. mgr. sömu greinar er tiltekið að stefna, stýringar og verkferlar skv. 4. mgr., skuli að lágmarki hafa að geyma aðferðir við mildun áhættu, áreiðanleikakönnun, tilkynningar um grunsamleg viðskipti, innra eftirlit og tilnefningu ábyrgðarmanns, að teknu tilliti til stærðar og eðlis fyrirtækisins, sem og könnun á hæfi starfsmanna.

Ábyrgðarmaður skal sjá til þess að stefnur, reglur og verkferlar sem stuðla að samræmdum starfsaðferðum og góðri framkvæmd laganna séu innleiddar í starfseminni, sbr. 3. mgr. 34. gr. laga nr. 140/2018.

Í vettvangsathuguninni óskaði Fjármálaeftirlitið eftir upplýsingum um stýringar og verkferla vegna aðgerða málsaðila gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Að mati Fjármálaeftirlitsins voru verulegir vankantar á skýrleika innri reglna og verkferla málsaðila auk þess sem yfirsýn skorti yfir umrædd gögn og

stýringar. Þá kom í ljós skortur á fylgni við fyrirbyggjandi verklagsreglu sem tilgreindi að við upphaf viðskipta skyldi óskað eftir skilríkjum viðskiptamanna og þau könnuð, en eins og áður hefur komið fram, óskaði málsaðili ekki eftir skilríkjum viðskiptamanna þegar viðskipti voru að andvirði 150 evrur eða lægri.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 4. mgr. 5. gr. og 3. mgr. 34. gr. laganna, þar sem skýrleika og yfirsýn stýringa og innri verkferla skorti sem og fylgni við verklagsreglu.

III. Niðurstaða

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða Fjármálaeftirlitsins að FX Iceland ehf. hafi, með þeirri háttsemi sem lýst er að framan, brotið gegn 1., 2. og 4. mgr. 5. gr., 1. mgr. 7. gr., 4. mgr. 10. gr., 13. gr., 21. gr., 1. mgr. 28. gr. og 3. mgr. 34. gr. laga nr. 140/2018.

Brot á 5., 7., 10., 13., 21., 28. og 34. gr. laga nr. 140/2018 getur varðað stjórnvaldssektum, sbr. 1., 2., 4., 7., 13., 16. og 20. tölul. 1. mgr. 46. gr. laganna.

Samkvæmt 2. mgr. 46. gr. laganna, skal við ákvörðun stjórnvaldssekta tekið tillit til allra atvika sem máli skipta, þ.m.t. alvarleika brots, hvað brotið hefur staðið lengi, ábyrgðar hins brotlega hjá lögaðilanum, fjárhagsstöðu hins brotlega, ávinnings af broti eða taps sem forðað er með broti, hvort brot hafi leitt til taps þriðja aðila, hvers konar mögulegra kerfislegra áhrifa brotsins, samstarfsvilja hins brotlega, fyrri brota og hvort um ítrekað brot er að ræða.

Sektir sem lagðar eru á tilkynningarskylda aðila skv. i-lið 1. mgr. 2. gr. geta numið frá 500.000 krónum til 500 millj., sbr. 5. mgr. 46. gr. laga nr. 140/2018.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að ljúka málum vegna brota á lögum nr. 140/2018 með sátt með samþykki málsaðila, sbr. 47. gr. laganna og reglur nr. 326/2019, um heimild Fjármálaeftirlitsins til að ljúka máli með sátt. Samkvæmt reglunum er miðað við að sektarfjárhæð sé hlutfallslega lægri en sem ætla má að fjárhæð stjórnvaldssektar gæti numið að teknu tilliti til mögulegra þyngingar- og mildunarsjónarmiða auk þess sem litið er til þess á hvaða stigi meðferð máls er þegar því er lokið með sátt.

Við ákvörðun sektarfjárhæðar í málinu hefur Fjármálaeftirlitið horft til alvarleika brots málsaðila og þess að markmið laga nr. 140/2018 er að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá hefur einnig verið litið til þess að málsaðili stundar starfsemi sem almennt telst áhættumikil með tilliti til peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka. Athugun Fjármálaeftirlitsins leiddi í ljós víðtæka veikleika sem fela í sér alvarleg brot gegn grundvallarþáttum í vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Aftur á móti horfði Fjármálaeftirlitið til þess að umfang starfsemi málsaðila var lítið og að málsaðili var nýbúinn að hljóta skráningu sem gjaldeyrisskiptastöð skv. 1. mgr. 35. gr. laga nr. 140/2018 þegar

Covid-19 faraldurinn hófst. Til lækkunar á sektarfjárhæð hefur Fjármálaeftirlitið horft til þess að um er að ræða fyrsta brot málsaðila, að málsaðili sýndi samstarfsvilja við meðferð málsins sem fólst í því að gera að fyrra bragði áætlun um úrbætur og upplýsa um framgang þeirra. Þá hefur Fjármálaeftirlitið við ákvörðun sektarfjárhæðar litið til fjárhagsstöðu málsaðila.

Með hliðsjón af eðli, umfangi og alvarleika brota málsaðila, sjónarmiðum hans og atvikum máls að öðru leyti og að teknu tilliti til þess að málinu er lokið með samkomulagi um sátt, er málsaðila hér með boðið að ljúka málinu með sátt og til greiðslu sektar að fjárhæð 2.700.000 kr. til ríkissjóðs. Þá fellst málsaðili á að framkvæma fullnægjandi úrbætur innan tilgreindra tímamarka í samræmi við kröfur Fjármálaeftirlitsins, sbr. viðauka við samkomulag þetta. Viðaukinn telst ófrávíkjanlegur hluti af samkomulaginu.