



SAMKOMULAG UM AÐ LJÚKA MÁLI MEÐ SÁTT

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

Með tölvubréfi þann 14. nóvember sl. lýsti málsaðili yfir vilja til að ljúka málinu með sátt. Málið var lagt fyrir fjármálaeftirlitsnefnd Seðlabanka Íslands hinn 29. nóvember 2021 sem taldi málið upplýst og forsendur til að ljúka málinu með samkomulagi um sátt við málsaðila.

I. Málsmeðferð

Málsaðili er lánafyrirtæki skv. 3. tölul. 1. mgr. 4. gr. laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki.

Með bréfi, dags. 26. nóvember 2020, tilkynnti Fjármálaeftirlitið málsaðila um upphaf athugunar á aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Einkum var til skoðunar hvort áhættumat málsaðila, stefna, stýringar og verkferlar, áhættuflokkun viðskiptamanna, áreiðanleikakannanir og reglubundið eftirlit uppfyllti kröfur laga nr. 140/2018, ákvæði reglugerðar nr. 745/2019, um áreiðanleikakönnun vegna aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og ákvæði reglugerðar nr. 545/2019, um áhættumat vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka. Loks var fylgni við lög nr. 64/2019, um frystingu fjármuna og skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir í tengslum við fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu gereyðingarvopna tekin til skoðunar.

Dagana 25. janúar til 11. febrúar 2021 framkvæmdi Fjármálaeftirlitið vettvangsathugun hjá málsaðila. Að mati Fjármálaeftirlitsins voru til staðar annmarkar sem sneru 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, áhættuflokkun viðskiptamanna, framkvæmd áreiðanleikakannana, reglubundnu eftirliti og varðveislu gagna.

Hinn 13. apríl 2021 var málsaðila kynnt drög að niðurstöðu vettvangsathugana og boðið að koma á framfæri sjónarmiðum sínum. Í framhaldinu, eða 5. maí 2021, funduðu fulltrúar eftirlitsins með fulltrúum málsaðila og ræddu þar helstu niðurstöður skýrslunnar. Með bréfi, dags. 27. maí 2021, tilkynnti málsaðili Fjármálaeftirlitinu að hann ætlaði ekki að hafa uppi andmæli vegna skýrslu Fjármálaeftirlitsins en setti fram fyrirvara um andmæli á síðari stigum. Lokaskýrsla

Fjármálaeftirlitsins um vettvangsathugunina var send málsaðila 7. júní 2021 og af því tilefni funduðu fulltrúar eftirlitsins með fulltrúum málsaðila 28. júní 2021.

Með bréfi, dags. 2. ágúst 2021, gerði málsaðili athugasemdir við lokaskýrslu Fjármálaeftirlitsins og þá annmarka sem þar voru taldir vera á peningaþvættisvörnum málsaðila. Var það m.a. afstaða málsaðila að þrátt fyrir að einhverjir annmarkar kynnu að hafa verið á peningaþvættisvörnum félagsins væru þeir engu að síður þannig úr garði gerðir að þjóna þeim almennu kröfum er lög og reglur krefjast í málaflokknum.

Með bréfi, dags. 2. september 2021 tók Fjármálaeftirlitið afstöðu til sjónarmiða málsaðila sem komu fram í bréfi málsaðila, dags. 2. ágúst 2021 og var hann upplýstur um að Fjármálaeftirlitið hefði til skoðunar hvort í þeim annmörkum sem komu fram í skýrslu vettvangsathugana frá 7. júní 2021 fælust brot á ákvæðum laga nr. 140/2018 og reglugerðum settum á grundvelli þeirra og þá 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. Fjármálaeftirlitið veitti málsaðila kost á að koma á framfæri sjónarmiðum áður en ákvörðun yrði tekin í samræmi við 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Með bréfi, dags. 16. september kom málsaðili á framfæri sjónarmiðum sínum. Málsaðili vísaði til 12. og 13. gr. stjórnsýslulaga nr. 37/1993 um að stjórnvaldsákvarðanir skuli vera í samræmi við meðalhóf og að aðeins skuli taka íþyngjandi ákvörðun þar sem lögmatu markmiði sem að er stefnt verði ekki náð með öðru og vægara móti. Að mati málsaðila yrði álagning stjórnvaldssektar í máli þessu úr hófi og ekki í samræmi við niðurstöður lokaskýrslu Fjármálaeftirlitsins. Taldi málsaðili að Fjármálaeftirlitið hefði átt að taka meira tillit til þeirra upplýsinga sem veittar voru í áður nefndu bréfi frá málsaðila, dags. 2. ágúst 2021. Þá upplýsti málsaðili um að hann ynni að stöðugum umbótum í starfsemi sinni m.a. með því að betrubæta og gera sjálfvirka ferla með það að markmiði að styrkja varnir sínar gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Í kjölfar samskipta milli aðila óskaði málsaðili, með tölvupósti, dags. 14. nóvember 2021, eftir að ljúka málinu með sátt.

II. Málsatvik og lagagrundvöllur

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

A. Áhættumat

Aðferðarfræði og áhættuþættir í áhættumati

Með 1. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018 er sú skylda lögð á tilkynningarskylda aðila að gera áhættumat á rekstri sínum og viðskiptum. Matið skal innihalda skriflega

greiningu og mat á hættu á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka og skal m.a. taka mið af áhættuþáttum sem tengjast viðskiptamönnum, viðskiptalöndum eða svæðum, vörum, þjónustu, viðskiptum, tækni og dreifileiðum. Við gerð áhættumatsins ber tilkynningarskyldum aðilum að hafa áhættumat ríkislögreglustjóra til hliðsjónar, sbr. 3. málsliður 1. mgr. 5. gr. laganna.

Í greinargerð með frumvarpi til laganna segir m.a. um 5. gr. að áhættumat framkvæmt í samræmi við það ákvæði og viðurkennda aðferðafræði, eigi að leiða í ljós helstu áhættuþætti starfseminnar. Í tilvitnuðum athugasemdum greinargerðar um 4. gr. laganna segir m.a. að áhættumat skuli framkvæmt samkvæmt viðurkenndri aðferðafræði og innihalda greiningu og mat á hættu á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þannig skal matið, eins og unnt er, byggja á öllum viðeigandi hlutlægum upplýsingum og gögnum frá stjórnvöldum, t.d. eftirlitsaðilum og réttarvörsluaðilum, markaðsaðilum og eftir atvikum erlendum ríkjum og stofnunum.

Ákvæði 5. gr. laga nr. 140/2018 er nánar útfært með reglugerð nr. 545/2019, sbr. a-lið 1. mgr. 56. gr. laganna um heimild ráðherra til að setja í reglugerð nánari ákvæði um framkvæmd áhættumats.

Í 4. gr. reglugerðarinnar er tiltekið að áður en áhættumat er unnið skal tilkynningarskyldur aðili skjalfesta þá aðferðafræði sem notuð verður við gerð áhættumatsins. Þar skal koma fram með skýrum hætti hvernig matið fer fram, m.a. hvernig bera skal kennsl á áhættuþætti, hvar og hvernig gagna er aflað, hvernig áhættuflokkun fer fram og hvaða viðmið eru notuð við áhættuflokkun. Þá er tiltekið að færa skal rök fyrir þeirri nálgun sem tilkynningarskyldur aðili kýs að beita við áhættumat sitt. Fara skal fram reglulegt mat á aðferðafræði og hún uppfærð ef tilefni er til.

Í fyrrnefndri athugun tók Fjármálaeftirlitið til skoðunar hvort áhættumat málsaðila á rekstri sínum og viðskiptum hefði innihaldið skriflega greiningu og mat á hættu á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka og hvort við skjalfestingu aðferðafræði við gerð áhættumats komi fram með skýrum hætti hvernig matið fer fram, hvar og hvernig gagna er aflað. Þá var tekið til skoðunar hvort við gerð áhættumats hafi verið höfð hliðsjón af áhættumati ríkislögreglustjóra.

Vegna vettvangsathugunarinnar fengu starfsmenn Fjármálaeftirlitsins afhent þrjú skjöl sem saman mynda áhættumat málsaðila: „PRO – Framkvæmd áhættumats“, „AML-CTF áhætta Borgunar fylgiskjal-2020“ og „Company-wide money laundering risk tolerance assessment“. Við nánari skoðun kom í ljós að skjölin innihéldu ekki mat og greiningu á hættu á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, heldur mat og greiningu á hættu á því að málsaðili verði fyrir tjóni vegna ófullnægjandi aðgerða gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Með öðrum orðum var í skjölunum að finna mat á rekstraráhættu hjá málsaðila, ekki mat á hættu á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá er það mat Fjármálaeftirlitsins að óljóst sé í hvaða skjölum aðferðafræði við gerð áhættumats er að finna hjá málsaðila en svo virðist sem að aðferðafræðin komi fram í mörgum

skjölum. Skipulag í tengslum við aðferðafræðina er því óskýrt og ógagnsætt að mati Fjármálaeftirlitsins.

Málsaðili andmælti framangreindu í bréfi sínu, dags. 2. ágúst sl. og benti á að aðilum sé veitt nokkurt svigrúm varðandi aðferðarfræði við mótun á áhættumati. Þá telur málsaðili að tilgreindir áhættuþættir í áhættumatinu séu ekki eingöngu rekstraráhættumiðaðir og sé þar að finna áhættuþætti er varða áhættu vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka sem og aðra áhættuþætti sem að eiga skírskotun í sömu atriði þó þeir kunni jafnframt að falla undir rekstraráhættu. Er það mat málsaðila að tilgreindir áhættuþættir í áhættumati málsaðila séu ekki því marki brenndir að vera eingöngu rekstraráhættumiðaðir og að áhættumat málsaðila fullnægi frumtilgangi matsins, þ.e. að leiða í ljós veikleika málsaðila þegar kemur að vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, og tilgreina aðgerðir til endurbóta.

Er það mat Fjármálaeftirlitsins að aðferðarfræði við greiningu og mat á hættu á peningaþvætti sé ófullnægjandi og ekki verði séð að áhættuþættir í áhættumati séu áhættuþættir tengdir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá var m.a., að mati Fjármálaeftirlitsins, ekki í áhættumatinu að finna greiningu á því hvernig stunda megi peningaþvætti með færsluhirðingarstarfsemi, sem er ein aðalstarfsemi málsaðila. Ekki kemur fram með skýrum hætti í áhættumati málsaðila hvernig matið færi fram. Þannig var óljóst hvernig kennsl væru borin á áhættuþætti og hvernig gagna væri aflað. Þá var ekki hægt að lesa út úr áhættumatinu að höfð hefði verið hliðsjón af áhættumati ríkislögreglustjóra. Þegar horft er heildstætt á efnislegt innihald áhættumats málsaðila er það mat Fjármálaeftirlitsins að í því felist ekki greining og mat á hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 1. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018 og 4. gr. reglugerðar nr. 545/2019.

Áhættumat, stefna, stýringar og verkferlar ekki uppfærðir

Í 2. mgr. 5. gr. laganna segir að áhættumat skv. 1. mgr. skuli uppfært á tveggja ára fresti eða oftár ef tilefni er til. Ávallt skal framkvæma áhættumat áður en nýjar vörur eða þjónusta er sett á markað og þegar teknar eru í notkun nýjar dreifileiðir og ný tækni. Eftirlitsaðilum og öðrum viðeigandi stjórnvöldum samkvæmt lögum þessum skal afhent afrit af áhættumati ef þess er óskað. Í athugasemd við framangreint ákvæði í frumvarpi því er varð að lögunum kemur fram að það sé á ábyrgð tilkynningarskyldra aðila að þekkja starfsemi sína og bregðast við með viðeigandi aðgerðum verði breytingar á starfsumhverfi þeirra sem kalla á uppfærslu á áhættumati.

Tekið var til skoðunar hvort málsaðili hefði brotið gegn 2. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018 með því að uppfæra ekki áhættumat á rekstri sínum og viðskiptum í samræmi við tilefni. Eftir að vinnu við áhættumat lauk í júní 2020 hafa orðið ýmsar breytingar á rekstri málsaðila, sem m.a. snúa að nýjum eigendum, breyttum

áhættuvilja og nýjum ferlum við að taka nýja viðskiptamenn í viðskipti (e. onboarding). Þrátt fyrir þetta hafði áhættumatið ekki verið uppfært í samræmi við þessar breytingar og margt af því sem kom fram í áhættumatinu átti ekki við um starfsemina eins og hún var á þeim tíma sem vettvangsathugunin fór fram.

Til að áhættumatið nái tilgangi sínum og nýtist sem grundvöllur áreiðanleikakönnunar og áhættumiðaðs eftirlits þarf það að endurspegla ríkjandi áhættur í rekstri málsaðila. Að mati Fjármálaeftirlitsins hefði verið fullt tilefni til að uppfæra áhættumatið. Það var aftur á móti ekki gert og telur Fjármálaeftirlitið að málsaðili hafi þannig brotið gegn 2. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018.

Samkvæmt 5. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018 skulu tilkynningarskyldir aðilar hafa skjalfesta stefnu, stýringar og verkferla til að draga úr og stýra áhættu sem stafar af hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Ráðstafanir tilkynningarskyldra aðila samkvæmt þessu ákvæði skulu vera í samræmi við stærð, eðli og umfang á starfsemi tilkynningarskylds aðila og margbreytileika starfseminnar.

Niðurstaða vettvangsathugunar leiddi einnig í ljós að stefna málsaðila um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka (e. POL – Combating money laundering and the financing of terrorism) sem var dagsett 19. desember 2019 hafði ekki verið uppfærð eftir að nýir eigendur tóku við. Þá kom einnig fram í vettvangsathuguninni að innihald flestra reglna og verkferla vegna aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka þörfuðust uppfærslu, sérstaklega í ljósi þess að nýir eigendur komu að málsaðila í júlí 2020 með breyttar áherslur og nýja hugmyndafræði.

Stefna, stýringar og verkferlar voru því ekki uppfærð í samræmi við tilefni og er það mat Fjármálaeftirlitsins að með því hafi málsaðili brotið gegn 5. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018.

Áhættuflokkun viðskiptamanna

Skylda tilkynningarskyldra aðila til að áhættumeta, þ.e. áhættuflokka viðskiptamenn er að finna í 1. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018 þar sem fjallað er um áhættumat tilkynningarskyldra aðila. Þar segir m.a. að áhættumatið skuli innihalda skriflega greiningu og mat á hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og skal m.a. taka mið af áhættuþáttum sem tengjast viðskiptamönnum. Þá segir enn fremur í 1. mgr. 5. gr. að áhættumatið skuli notað við áhættumiðað eftirlit með samningssamböndum og viðskiptum. Í greinargerð með frumvarpi er varð að lögum nr. 140/2018 segir m.a. um 5. gr. að þegar áhættumat leiðir í ljós mikla áhættu ber viðkomandi tilkynningarskyldum aðila að beita aukinni áreiðanleikakönnun á meðan lítil áhætta kann að leiða til þess að heimilt sé að beita einfaldaðri áreiðanleikakönnun. Af framangreindu leiðir að svo hægt sé að leggja mat á umfang áreiðanleikakönnunar, áhættu tengdri samningssambandinu og hægt sé að sinna áhættumiððu eftirliti með viðskiptamönnum, þarf að áhættumeta viðskiptamenn.

Tekið var til skoðunar hvernig málsaðili uppfyllti framangreinda lagaskyldu, enda er áhættumat á viðskiptamönnum þ.e. áhættuflokkun viðskiptamanna, grundvöllur þess að málsaðili geti uppfyllt þær skyldur sem á honum hvíla um að nota áhættumat við áhættumiðað eftirlit með samningssamböndum og viðskiptum, sbr. lokamálslið 1. mgr. 5. gr. laganna. Séu viðskiptamenn ekki metnir 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 vettvangsathuguninni kom fram að málsaðili skilgreindi þrjá áhættuflokka fyrir viðskiptamenn: mjög áhættulitla (e. very low risk), áhættulitla (e. low risk) og miðlungs áhættusama (e. medium risk). Enn fremur kom fram að allir nýir viðskiptamenn eru sjálfkrafa flokkaðir sem mjög áhættulitlir. Einu sinni á ári fara starfsmenn málsaðila handvirkt yfir viðskiptamenn m.t.t. veltu, og ef veltan er undir [...] krónum á 12 mánaða tímabili eru viðskiptamennirnir áfram flokkaðir sem mjög áhættulitlir, ef veltan er á bilinu [...] til [...] krónur teljast þeir áhættulitlir og loks teljast þeir miðlungs áhættusamir ef veltan er yfir [...] krónum. Í fyrsta flokkinn falla 99% viðskiptamanna, 0,6% í annan flokkinn og 0,4% í þriðja flokkinn.

Framangreind aðferðafræði við áhættuflokkun viðskiptamanna er byggð á áhættumati málsaðila sem tekur ekki mið af áhættuþáttum tengdum peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hefði við mat á áhættu tengdri viðskiptamönnum borið að horfa til fleiri atriða en veltu þeirra. Þegar horft er til þess að 99% viðskiptamanna málsaðila lentu sjálfkrafa í flokknum „mjög áhættulitlir“, burtséð frá því í hvaða starfsemi viðskiptamennirnir væru, hvar þeir væru staðsettir eða hvort þeir væru í netviðskiptum eða ekki, telur Fjármálaeftirlitið óhjákvæmilegt að líta svo á að í reynd hafi málsaðili ekki metið á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka út frá áhættuþáttum tengdum viðskiptamönnum sínum. Þar af leiðandi er ekki um að ræða áhættuflokkun viðskiptamanna út frá hættu á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka í samræmi við lög nr. 140/2018. Þar með braut málsaðili gegn 1. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018.

B. Framkvæmd áreiðanleikakannana

Upplýsingar um raunverulega eigendur

Í 1. mgr. 10. gr. laga nr. 140/2018 eru tiltekna skyldur lagðar á tilkynningarskylda aðila um aðgerðir áður en samningssambandi er komið á eða viðskipti eiga sér stað. Þar segir m.a. í a-lið að þeir skuli krefjast þess að einstaklingar sanni á sér deili með framvísun viðurkenndra persónuskilríkja. Loks er í e-lið gerð krafa um að fyrir liggi fullnægjandi upplýsingar um raunverulegan eiganda og hann hafi sannað á sér deili í samræmi við a-lið. Í 2. mgr. 10. gr. laganna segir að tilkynningarskyldur aðili skuli ávallt afla fullnægjandi upplýsinga um viðskiptamann og raunverulegan eiganda skv. 1. mgr., t.d. með upplýsingum úr opinberri skrá. Þá segir enn fremur að tilkynningarskyldur aðili skuli meta með sjálfstæðum hætti hvort upplýsingar um

hinn raunverulega eiganda séu réttar og fullnægjandi og að hann skilji eignarhald, starfsemi og stjórnskipulag þeirra viðskiptavina sem eru lögaðilar, fjárvörslusjóðir eða aðrir sambærilegir aðilar.

Í 18. tölulið 1. mgr. 3. gr. laganna eru viðurkennd persónuskilríki skilgreind sem gild persónuskilríki sem gefin eru út af stjórnvöldum eða eru viðurkennd af stjórnvöldum. Til gilda persónuskilríkja teljast vegabréf, ökuskírteini og nafnskírteini gefin út af Þjóðskrá Íslands eða samsvarandi erlendum stjórnvöldum og rafræn skilríki sem innihalda fullgild rafræn vottorð sem varðveitt eru á fullgildum undirskriftarbúnaði.

Tekið var til skoðunar hvort málsaðili hefði brotið gegn e-lið, sbr. a-lið 1. mgr. og 2. mgr. 10. gr. laga nr. 140/2018 með því að láta raunverulega eigendur ekki sanna deili á sér með viðunandi hætti, gera ekki kröfu um að fyrir liggja fullnægjandi upplýsingar um raunverulegan eiganda áður en samningssambandi er komið á og sannreyna ekki upplýsingar um raunverulegan eiganda.

Fjármálaeftirlitið valdi 15 viðskiptavini málsaðila af handahófi og kannaði hvort þeir og raunverulegir eigendur þeirra hefðu sannað á sér deili í samræmi við kröfur laga. Í ljós kom að í fjórum tilvikum af fimmtán höfðu raunverulegir eigendur ekki sannað á sér deili með fullnægjandi hætti og í öðrum fjórum tilvikum hafði málsaðili ekki sannreynt upplýsingar um viðskiptamenn með fullnægjandi hætti í upphafi samningssambands. Í tveimur af framangreindum tilvikum studdist málsaðili við skýrslur frá [...] sem ígildi viðurkenndra persónuskilríkja. Skýrslur [...] teljast ekki vera persónuskilríki í skilningi 18. töluliðar 1. mgr. 3. gr. laga nr. 140/2018.

Með bréfi málsaðila, dags. 2. ágúst 2021, var tiltekið að málsaðili taldi það vera í verklagi félagsins að afla upplýsinga um raunverulega eigendur og óska eftir skilríkjum þeirra og tiltók að tilvikin sem um ræddi hafi verið afleiðingar mannglegra mistaka.

Það er mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn e-lið sbr. a-lið 1. mgr. 10. gr. laganna með því að raunverulegur eigandi sannaði ekki á sér deili með framvísun viðurkenndra persónuskilríkja í fjórum tilvikum, og í fjórum tilvikum braut málsaðili gegn e-lið 1. mgr. 10. gr. nr. 140/2018 sem og 2. mgr. 10. gr. laganna, með því að ekki lágu fyrir fullnægjandi upplýsingar um raunverulegan eiganda áður en samningssambandi var komið á og upplýsingarnar voru ekki sannreynðar, t.d. með upplýsingum úr opinberri skrá.

Áreiðanleikakannanir þegar þriðji aðili aflar gagna

Í a-lið 1. mgr. 8. gr. laga nr. 140/2018 segir að tilkynningarskyldir aðilar skuli kanna áreiðanleika viðskiptamanna sinna við upphaf viðvarandi samningssambands. Þá segir í a-lið 4. mgr. 10. gr. laganna að tilkynningarskyldir aðilar skuli hafa reglubundið eftirlit með samningssambandi við viðskiptamenn og í c-lið sömu málsgreinar er sú skylda lögð á tilkynningarskylda aðila að staðfesta eftir því sem

við á uppruna þeirra fjármuna sem notaðir eru í viðskiptum. Málsaðili hefur frá árinu 2017 gefið út fyrirframgreidd greiðslukort (rafeyri) í samstarfi við [...], sem er dreifingaraðili kortanna. Eru kortin kölluð [...]. Greiðslukortin eru eingöngu ætluð einstaklingum og er hægt að nota þau hjá söluaðilum sem eru með samning við [...] og í hraðbönkum. Í gögnum frá málsaðila kemur fram að umsækjendur slíkra korta fara í gegnum hefðbundna áreiðanleikakönnun hjá [...] við upphaf viðskipta. Samkvæmt þeim upplýsingum sem fram komu í vettvangsathuguninni innleiddi málsaðili allar kröfur í [...] og hefur aðgang að upplýsingum þar og telur málsaðili því ekki að um áreiðanleikakönnun þriðja aðila sé að ræða. Taldi málsaðili rétt að taka fram í bréfi sínu þann 2. ágúst 2021 sínu að umræddri útgáfu væri hætt.

Í athugun Fjármálaeftirlitsins gat málsaðili ekki gert aðgengilegar áreiðanleikakannanir framangreindra viðskiptamanna eða gert grein fyrir framkvæmd reglubundins eftirlits með framangreindum viðskiptamönnum. Þá gat málsaðili ekki gert grein fyrir því hvernig hann staðfesti uppruna þeirra fjármuna sem notaðir voru í viðskiptunum.

Við vettvangsathugun Fjármálaeftirlitsins vakti einnig athygli að engin gögn fundust í kerfum málsaðila um áreiðanleikakönnun á einstaklingi sem kom í viðskipti við málsaðila í júní 2020 í gegnum svonefndan, ISO-aðila (e. independent sales organizations). Hafði ISO-aðilinn ekki skilað málsaðila gögnum vegna áreiðanleikakönnunar. Í ljósi þess að ekki var framkvæmd áreiðanleikakönnun á framangreindum viðskiptamanni þá hefur hvorki verið viðhaft reglubundið eftirlit með samningssambandinu né hefur uppruni fjármuna sem notaðir eru í viðskiptunum verið staðfestur.

Í ljósi framangreinds telur Fjármálaeftirlitið að málsaðili hafi þannig brotið gegn a-lið 1. mgr. 8. gr. laga nr. 140/2018 sem og a- og c-lið 4. mgr. 10. gr. laganna.

Aðgerðir tengdar einstaklingum í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla

Í 13.-17. gr. laga nr. 140/2018 er fjallað um auknar áreiðanleikakannanir, en auknum áreiðanleikakönnunum skal m.a. beita í þeim tilvikum þegar um einstaklinga í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla er að ræða.

Samkvæmt 1. mgr. 17. gr. laga nr. 140/2018 skulu tilkynningarskyldir aðilar hafa viðeigandi kerfi, ferla og aðferðir til að meta hvort innlendur eða erlendur viðskiptamaður eða raunverulegur eigandi hans sé í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla. Þá skulu tilkynningarskyldir aðilar grípa til viðeigandi ráðstafana til að kanna uppruna auðs viðkomandi og uppruna þeirra fjármuna sem notaðir eru í samningssambandinu eða viðskiptunum, sbr. b-lið 2. mgr. 17. gr. laganna. Sé viðskiptamaður eða raunverulegur eigandi í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla skulu tilkynningarskyldir aðilar skv. c-lið 2. mgr. 17. gr. laganna hafa aukið reglubundið eftirlit með samningssambandinu.

Í yfirferð Fjármálaeftirlitsins á áreiðanleikakönnunum viðskiptamanna í úrtaki var kannað hvort málsaðili hafi metið hvort viðskiptamaður og/eða raunverulegur eigandi sé í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla. Í fjórum tilvikum af fimmtán hafði málsaðili ekki flett upp viðskiptamönnum og/eða raunverulegum eigendum í [...] til þess að kanna hvort þeir tilheyrðu umræddum hópi. Með framangreindri háttsemi braut málsaðili gegn 1. mgr. 17. gr. laga nr. 140/2018.

Í vettvangsathuguninni kom jafnframt fram að málsaðili er með [...] viðskiptamenn í viðskiptum sem hann skilgreinir sjálfur sem einstaklinga í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla. Málsaðili framkvæmdi ekki auknar áreiðanleikakannanir á einstaklingum í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla, sbr. eftirfarandi á bls. 4 í áhættumati málsaðila: „Borgun framkvæmir ekki aukna áreiðanleikakönnun þegar um er að ræða PEP, en krafist er samþykkis næsta yfirmanns til að taka PEP í viðskipti“. Auk þess er ekki til staðar aukið reglubundið eftirlit með þeim viðskiptamönnum og raunverulegum eigendum sem eru í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla. Þá kom fram að málsaðili hygðist gera reglubundnar úttektir á framangreindum viðskiptamönnum en slík úttekt hafði ekki verið gerð undanfarin misseri og ekki var til staðar verklagsregla um slíkar úttektir hjá málsaðila. Þá kom fram í vettvangsathuguninni að málsaðili kannar ekki uppruna þeirra fjármuna sem notaðir eru í samningssambandinu eða viðskiptunum í tilviki þessara aðila.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn b-lið 2. mgr. 17. gr. laga nr. 140/2018 með því að grípa ekki til viðeigandi ráðstafana til að kanna uppruna auðs og þeirra fjármuna sem notaðir eru í samningssambandinu og c-lið 2. mgr. 17. gr. með því að hafa ekki viðhaft aukið reglubundið eftirlit með einstaklingum í áhættuhópi vegna stjórnmalalegra tengsla.

C. Reglubundið eftirlit

Reglubundið eftirlit með samningssamböndum við viðskiptamenn ekki áhættumiðað og beinist ekki gegn hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka

Í a-lið 4. mgr. 10. gr. laga nr. 140/2018 kemur fram að tilkynningarskyldir aðilar skuli hafa reglubundið eftirlit með samningssambandi við viðskiptamenn. Þá skal áhættumat tilkynningarskylds aðila vera notað við áhættumiðað eftirlit með samningssamböndum og viðskiptum hans, sbr. 4. málslíður 1. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018. Í greinargerð með frumvarpi til laganna segir um 5. gr. að áhættumatið sé grundvallarþáttur í áhættumiðuðu eftirliti tilkynningarskyldra aðila. 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 samningssambönd 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.

Tekið var til skoðunar hvort málsaðili hefði brotið gegn ákvæðum laga nr. 140/2018 um reglubundið eftirlit. Nánar tiltekið gegn a-lið 4. mgr. 10. gr. laganna með því að viðhafa ekki fullnægjandi reglubundið eftirlit með viðskiptamönnum út frá hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og gegn 4. málslíð 1. mgr. 5. gr. laganna með því að viðhafa ekki áhættumiðað eftirlit með samningssamböndum og viðskiptum.

Í vettvangsathuguninni kom í ljós að reglubundið eftirlit málsaðila beinist einkum að annarri hættu sem getur steðjað að rekstri málsaðila en hættu á að starfsemi málsaðila sé misnotuð til peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka. Þó svo að annað reglubundið eftirlit geti jafnframt nýst að einhverju leyti við reglubundið eftirlit með peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, þá er ekki skilgreint í verkferlum eða reglum málsaðila að hvaða leyti eftirlitið nýtist til þess að mæta umræddri áhættu.

Þá er reglubundið eftirlit með færslum viðskiptamanna ekki nægilega áhættumiðað þar sem að enginn greinarmunur er gerður á færslueftirliti áhættumestu viðskiptamanna (e. medium risk) og þeirra viðskiptamanna sem taldir eru áhættuminni (e. low og very low risk). Árlega er gerð úttekt á áhættumestu viðskiptamönnum málsaðila (e. medium risk) þegar að veltan fer yfir [...] en að mati Fjármálaeftirlitsins kemur slík úttekt ekki í stað áhættumiðaðs reglubundins eftirlit með samningssamböndum og viðskiptum.

Með hliðsjón af öllu framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi með framangreindri háttsemi brotið gegn 4. málslíð 1. mgr. 5. gr. og a-lið 4. mgr. 10. gr. laga nr. 140/2018 með því að viðhafa ekki áhættumiðað reglubundið eftirlit út frá hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Viðbrögð við breyttum upplýsingum

Samkvæmt e-lið 4. mgr. 10. gr. laga nr. 140/2018 og 3. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019 skal uppfæra upplýsingar um viðskiptamenn reglulega og afla frekari upplýsinga eftir því sem þörf krefur. Breytingar á upplýsingum um viðskiptamenn, samningssambandið eða einstaka þætti þess auk áhættumats tilkynningarskyldra aðila kunna að gefa tilefni til að framkvæma nýja áreiðanleikakönnun með hliðsjón af breyttum upplýsingum, sbr. 4. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019.

Tekið var til skoðunar hvort málsaðili hefði brotið gegn ákvæðum laga nr. 140/2018 um reglubundið eftirlit, nánar tiltekið e-lið 4. mgr. 10. gr. laganna og 3. og 4. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019 með því að bregðast ekki við breyttum upplýsingum um viðskiptamenn. Í vettvangsathuguninni kom fram að þrátt fyrir að það lægi fyrir að breyting hafi orðið, t.d. á stjórn, framkvæmdastjórn og eignarhaldi hjá innlendum viðskiptamönnum málsaðila eru viðeigandi gögn og upplýsingar

ekki endurnýjuð fyrr en við næstu reglulegu uppfærslu á áreiðanleikakönnun hans. Hvað varðar erlenda viðskiptamenn þá eru einungis þeir viðskiptamenn sem skráðir eru í [...] kerfið í vöktun varðandi breytingar á upplýsingum, en einungis lítt hluti viðskiptamannagrunnsins var kominn í kerfið þegar vettvangsathugunin fór fram.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn e-lið 4. mgr. 10. gr. laga nr. 140/2018 og 3. og 4. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019 með því að bregðast ekki við breyttum upplýsingum um viðskiptamenn sína.

Upplýsingar ekki nýttar við reglubundið eftirlit

Í b. lið 4. mgr. 10. gr. laga nr. 140/2018 kemur fram að tilkynningarskyldir aðilar skuli afla fullnægjandi upplýsinga um viðskipti sem fara fram á samningstímanum til að tryggja að viðskipti þeirra séu í samræmi við fyrirliggjandi upplýsingar og áhættumat.

Tekið var til skoðunar hvort málsaðili hefði brotið gegn ákvæðum laga nr. 140/2018 um reglubundið eftirlit, nánar tiltekið b-lið 4. mgr. 10. gr. laganna með því að nýta ekki á fullnægjandi hátt fyrirliggjandi upplýsingar við reglubundið eftirlit.

Í athuguninni kom fram að þegar viðskiptamaður kæmi í viðskipti við málsaðila fyllti hann út umsókn og væru þar m.a. að finna upplýsingar um áætlaða kortaveltu ásamt hæsta, lægsta og meðalverði á vöru/þjónustu.

Í fjórum tilvikum í úrtaki Fjármálaeftirlitsins var áætluð árleg kortavelta ekki í samræmi við uppgefnar upplýsingar um áætlaða kortaveltu og voru þær upplýsingar hvorki nýttar við reglubundið eftirlit né til að greina frávik eða grunsamleg viðskipti.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn b-lið 4. mgr. 10. gr. laga nr. 140/2018 með að nýta ekki fyrirliggjandi upplýsingar við reglubundið eftirlit með viðskiptamönnum.

D. Skjölun og utanumhald gagna

Í a-lið 1. mgr. 28. gr. laga nr. 140/2018 kemur fram að tilkynningarskyldir aðilar skuli varðveita afrit af gögnum og upplýsingum vegna áreiðanleikakönnunar í samræmi við III. kafla í að lágmarki fimm ár frá því að samningssambandi lýkur eða einstök viðskipti hafa átt sér stað. Þá segir í 30. gr. laganna að tilkynningarskyldir aðilar skuli búa yfir kerfi sem gerir þeim kleift að bregðast skjótt við fyrirspurnum frá skrifstofu fjármálagreininga lögreglu eða öðrum lögbærum stjórnvöldum, hvort sem upplýsingarnar varða tiltekna aðila eða tiltekin viðskipti.

Tekið til skoðunar hvort málsaðili hefði brotið gegn a-lið 1. mgr. 28. gr. laganna með því að varðveita ekki flögg sem komu upp í reglubundnu eftirliti með

viðskiptamönnum sem voru í úrtaki og 30. gr. laganna með því að geta ekki brugðist við fyrirspurn Fjármálaeftirlitsins um yfirlit yfir umrædd flögg. Fjármálaeftirlitið óskaði eftir yfirliti yfir öll flögg sem höfðu komið upp í kerfum málsaðila vegna viðskiptamanna í úrtaki eftirlitsins. Málsaðili gat ekki kallað fram afgreidd flögg og gat Fjármálaeftirlitið þar af leiðandi ekki framkvæmt úttekt á afgreiddum flöggum viðskiptamanna í úrtaki, en hluti af úttektinni sneri að því að skoða afgreiðslu flagga hjá málsaðila í tengslum við reglubundið eftirlit, sbr. a-lið 4. mgr. 10. gr. laganna.

Með hliðsjón af framangreindu er það mat Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn a-lið 1. mgr. 28. gr. laga nr. 140/2018 með því að varðveita ekki gögn tengd áreiðanleikakönnun, sbr. III. kafla, vegna viðskiptamanna í úrtaki og 30. gr. laga nr. 140/2018 með því að búa ekki yfir kerfi sem gerir málsaðila kleift að bregðast skjótt við fyrirspurnum frá lögbærum stjórnvöldum.

III. Niðurstaða

Samkvæmt framangreindu er það niðurstaða Fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi, með þeirri háttsemi sem lýst er að framan, brotið gegn 1., 2. og 5. mgr. 5. gr., a-lið 1. mgr. 8. gr., 1., 2. mgr. og a-, b-, c- og e-lið 4. mgr. 10. gr., 1. mgr. og b- og c-lið 2. mgr. 17. gr., a-lið 1. mgr. 28. gr. og 30. gr. laga nr. 140/2018, 4. gr. reglugerðar nr. 545/2019 og 3. og 4. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019.

Brot á 5., 8., 10., 17., 28. og 30. gr. laga nr. 140/2018 geta varðað stjórnvaldssektum, sbr. 1., 3., 4., 11., 16. og 17. tölul. 1. mgr. 46. gr. laganna. Samkvæmt 2. mgr. 46. gr. laga nr. 140/2018 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 geta numið frá 5.000.000 krónum til 800.000.000 króna, en geta þó verið hærri eða allt að 10% af heildarveltu samkvæmt síðasta samþykktu ársreikningi lögaðilans eða 10% af síðasta samþykktu samstæðureikningi að uppfylltum nánar tilgreindum skilyrðum, sbr. 3. og 4. mgr. 46. gr. laganna.

Fjármálaeftirlitinu er heimilt að ljúka málum vegna brota á lögunum með sátt með samþykki málsaðila, sbr. 47. gr. laga nr. 140/2018 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.

Ákvörðun sektarfjárhæðar í málinu er byggð á því að athugun Fjármálaeftirlitsins leiddi í ljós víðtæka veikleika í aðgerðum málsaðila gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Um var að ræða brot gegn grundvallarþáttum í vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Að mati Fjármálaeftirlitsins eru brotin ekki tilfallandi heldur alvarleg og kerfisbundin. Fjármálaeftirlitið hefur einnig horft til þess að málefnið varðar ríka almannahagsmuni, en traustum vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka er ætlað að hindra eða a.m.k. að draga verulega úr því að fjármunum sem stafa frá ólögmati háttsemi verði komið í umferð í fjármálakerfinu. Traustum vörnum er þar með ætlað að standa vörð um trúverðugleika, stöðugleika og orðspor fjármálamarkaðarins. Ónógar varnir skaða ekki aðeins orðspor fjármálakerfis viðkomandi ríkis heldur valda þær líka skaða á trúverðugleika ríkisins á alþjóðavettvangi.

Fjármálaeftirlitið horfir til þess að málsaðili er með nokkuð víðtækar starfsheimildir sem lánafyrirtæki, en hann er m.a. með leyfi til að stunda greiðsluþjónustu, gefa út rafeyri og stunda útlánastarfsemi, en samkvæmt áhættumati ríkislögreglustjóra frá mars 2021 er hættan veruleg af því að hvort um sig greiðsluþjónusta og útgáfa rafeyris sé nýtt í tengslum við peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Einnig er til þess að líta að málsaðili hefur starfsemi í a.m.k. [...] löndum, sem hann skilgreinir sem starfssvæði sitt, og hann hefur fjölda viðskiptavina, eða [...] talsins, en [...]% þeirra eru erlendir skv. upplýsingum frá málsaðila.

Þá horfir til hækkunar sektarfjárhæðar að Fjármálaeftirlitið hefur áður, eða n.t.t. í kjölfar athugana á árunum 2017 og 2018, gert margvíslegar athugasemdir við hlítu málsaðila við þágildandi lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, nr. 64/2006, en að hluta til er um brot gegn sömu skyldum og í fyrirbyggjandi máli. Einnig horfir til hækkunar sektarfjárhæðar að málsaðili gerði sátt við Fjármálaeftirlitið, dags. 9. júní 2017, þar sem málsaðili viðurkenndi að hafa brotið gegn 57. gr. a laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og reglum settum á grundvelli þess ákvæðis og samþykkti að greiða sekt að fjárhæð 11.500.000 kr.

Með hliðsjón af framangreindu, eðli og umfangi brota, sjónarmiða málsaðila, heildarveltu málsaðila m.v. ársreikning hans fyrir árið 2020, atvikum máls að öðru leyti og að teknu tilliti til þess að málinu er lokið með sátt, er málsaðila hér með boðið að ljúka málinu með sátt og til greiðslu sektar að fjárhæð 44.300.000 krónur til ríkissjóðs.

Þá fellst málsaðili á að framkvæma fullnægjandi úrbætur innan tilgreindra tímamarka í samræmi við kröfur Fjármálaeftirlitsins, sbr. viðauka við samkomulag þetta, sem telst ófrávíkjanlegur hluti samkomulagsins.