



## Samkomulag um að ljúka máli með sátt

Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands hefur haft til meðferðar mál gagnvart Íslandsbanka hf. (hér eftir málsaðili) kt. 491008-0160 um hvort málsaðili hafi brotið gegn lögum nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka eins og nánar greinir í samkomulagi þessu.

Með bréfi dags 22. september 2023 lýsti málsaðili yfir vilja til að ljúka málinu með sátt við fjármálaeftirlitið.

Málið var lagt fyrir fjármálaeftirlitsnefnd til ákvörðunar sbr. c. lið 1. mgr. 15. gr. laga nr. 92/2019 um Seðlabanka Íslands. Á fundi fjármálaeftirlitsnefndar hinn 2. maí 2024 var málið talið að fullu upplýst og forsendur til að ljúka því með sátt við málsaðila. Í samræmi við framangreint tók fjármálaeftirlitsnefnd á grundvelli fyrirbyggjandi gagna eftirfarandi ákvörðun um að ljúka málinu með samkomulagi um sátt og greiðslu sektar ásamt kröfum um úrbætur vegna brota gegn lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, sbr. 1. mgr. 10. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi. Viðauki um úrbótakröfur telst ófrávíkjanlegur hluti samkomulags þessa.

### 1. Inngangur

Upphaf málsins má rekja til vettvangsathugunar sem framkvæmd var hjá málsaðila í október og nóvember 2022 og lauk með skýrslu vettvangsathugunar í maí 2023.

Brot málsaðila varða áhættumat bankans á starfsemi vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka, áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum, framkvæmd áreiðanleikakannana, framkvæmd áreiðanleikakannana hjá erlendum fjármálafyrirtækjum, framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana og reglubundið eftirlit með viðskiptum og viðskiptamönnum þ.m.t. skráningu og rekjanleika reiðufjárviðskipta. Um er að ræða háttsemi sem brýtur gegn fjölda ákvæða laganna sem varða stjórnvaldssekt skv. 46. gr. þeirra. Brotin eru mörg og varða marga grundvallarþætti í aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá teljast brotin alvarleg og nokkur brot eru ítrekuð frá fyrri athugun fjármálaeftirlitsins á fylgni bankans við lögin sem fór fram árið 2021. Loks varða mörg brot viðskiptamenn og vörur sem teljast til hárrar áhættu með tilliti til peningaþvættis s.s. reiðufjárviðskipti.

### 2. Málsmeðferð

Málsaðili er viðskiptabanki með starfsleyfi frá fjármálaeftirlitinu og hefur viðtækar starfsheimildir s.s. til móttöku innlána og annarra endurgreiðanlegra fjármuna frá almenningi, veitingu greiðsluþjónustu, útgáfu rafeyris og útlánastarfsemi.

Með bréfi dags. 28. september 2022 tilkynnti fjármálaeftirlitið málsaðila um upphaf vettvangsathugunar á aðgerðum málsaðila gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Markmið athugunarinnar var að fylgja eftir úrbótum málsaðila vegna fyrri athugunar árið 2021, ásamt því að kanna rekjanleika upplýsinga í kerfum málsaðila með hliðsjón af fimm tilgreindum áhættuþáttum þ.e. reiðufjárviðskiptum, millibankaþjónustu, millifærslu fjármuna milli landa, vörslureikningum og innheimtuþjónustu og innheimtuskuldabréfum.

Vettvangsathugun hjá málsaðila fór fram dagana 28. október til 18. nóvember 2022 á starfsstöð málsaðila. Hinn 10. mars 2023 voru málsaðila kynnt drög að niðurstöðu vettvangsathugunarinnar og boðið að koma á framfæri sjónarmiðum sínum. Í framhaldinu, eða 17. mars 2023, funduðu fulltrúar eftirlitsins með fulltrúum málsaðila og ræddu þar helstu niðurstöður vettvangsathugunarinnar. Hinn 4. apríl 2023 bárust andmæli málsaðila. Lokaskýrsla um vettvangsathugunina var send málsaðila 12. maí 2023.

Með bréfi dags. 1. september 2023 var málsaðili upplýstur um að til skoðunar væri hvort í þeim annmörkum sem tilteknir voru í skýrslu vegna vettvangsathugunarinnar fælust brot á ákvæðum laga nr. 140/2018, sbr. reglugerð nr. 545/2019 um áhættumat vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka og reglugerð nr. 745/2019 um áreiðanleikakannanir vegna aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, 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. stjórnarsýslulaga nr. 37/1993.

Málsaðili svaraði með bréfi dags. 22. september 2023 þar sem hann andmælti í engu þeim forsendum sem fram komu í bréfi fjármálaeftirlitsins, heldur fór yfir þær úrbætur sem hann hafði þegar ráðist í og óskaði eftir að ljúka málinu með sátt.

Ákvörðun fjármálaeftirlits Seðlabankans grundvallast á fyrirliggjandi gögnum og er niðurstaða athugunarinnar að málsaðili hafi gerst brotlegur við tiltekin ákvæði laga nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í ákvörðun þessari verður fjallað um niðurstöðu fjármálaeftirlits Seðlabankans á þeim þáttum sem athuginin beindist að, en þeir eru áhættumat bankans á starfsemi vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka, áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum, framkvæmd áreiðanleikakannana, framkvæmd áreiðanleikakannana hjá erlendum fjármála fyrirtækjum, framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana og reglubundið eftirlit með viðskiptum og viðskiptamönnum þ.m.t. skráningu og rekjanleika reiðufjárviðskipta. Í hverjum kafla eru rakin þau ákvæði í lögum sem eiga við í málinu og lýst í hverju brot málsaðila felast samkvæmt niðurstöðu fjármálaeftirlits Seðlabankans.

### **3. Áhættumat á starfsemi**

Megintilgangur áhættumats á starfsemi samkvæmt 5. gr. laga nr. 140/2018 er að koma auga á veikleika og ógnir sem beinast að starfsemi bankans og tilgreina aðferðir og leiðir til að stýra og draga úr hættu á því að starfsemi bankans verði nýtt til að þvætta peninga og fjármagna hryðjuverk, auk þess að vera grundvöllur áhættumiðaðs eftirlits. Ef áhættumatið og grundvöllur þess er ófullnægjandi eru auknar líkur á því að áhættumatið endurspegli ekki réttilega þær áhættur sem eru til staðar í rekstri og viðskiptum bankans. Það getur leitt til þess að bankinn viðhafi ekki fullnægjandi áhættumiðað eftirlit með viðskiptum og samningssamböndum sínum sem eykur þar með hættuna á að starfsemi bankans sé misnotuð til peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka.

### 3.1. Lagagrundvöllur og málsatvik

Fjallað er um áhættumat tilkynningarskyldra aðila í 5. gr. laga nr. 140/2018. Í 2. mgr. 5. gr. laganna segir að áhættumat á starfsemi feli í sér að bera kennsl á og meta hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka í starfsemi tilkynningarskylds aðila út frá helstu veikleikum og ógnum sem að starfseminni beinast. Matið skal innihalda skriflega heildstæða greiningu og skal m.a. taka mið af áhættuþáttum sem tengjast viðskiptamönnum, viðskiptalöndum eða svæðum, vörum, þjónustu, viðskiptum, tækni og dreifileiðum.

Þá kemur fram í 4. mgr. 5. gr. laganna að áhættumatið skuli byggja á skjalfestri aðferðafræði.

Í 5. mgr. 5. gr. laganna segir að í áhættumati skuli m.a. fjallað um a) eðlislæga áhættu, áhættuflokkun einstakra áhættuþátta og forsendur þeirrar niðurstöðu, b) gæði stýringa og annarra aðferða til að draga úr áhættu og c) eftirstæða áhættu og áhættuflokkun einstakra áhættuþátta.

Í athuguninni tók fjármálaeftirlitið til skoðunar áhættumat á starfsemi málsaðila út frá framangreindum kröfum laga nr. 140/2018. Athugun fjármálaeftirlitsins sneri að skoðun ákveðinna áhættuþátta sem allir tengdust ákveðnum vörum/þjónustu málsaðila þ.e. reiðufjárviðskiptum, millibankaþjónustu, millifærslu fjármuna milli landa, vörslureikningum, innheimtuþjónustu og innheimtuskuldabréfum.

Greiningu áhættuþátta í áhættumati á starfsemi málsaðila var talið ábótavant. Raunverulegir áhættuþættir í starfsemi málsaðila fengu ekki næga umfjöllun eða fullnægjandi greiningu að mati fjármálaeftirlitsins. Þeir áhættuþættir sem málsaðili studdist við í áhættumati á starfsemi voru að mestu leyti þeir sömu og skilgreindir voru í áhættumati ríkislögreglustjóra og hafði málsaðili því ekki skilgreint áhættuþætti út frá sinni starfsemi. Erfitt var því að sjá út frá áhættumati bankans hver væri raunveruleg hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka út frá þeim áhættuþáttum sem málsaðila ber að leggja mat á samkvæmt 2. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018 þ.e. viðskiptamönnum, viðskiptalöndum eða svæðum, vörum, þjónustu, viðskiptum, tækni og dreifileiðum. Til dæmis var undir landfræðilegri áhættu í áhættumati bankans ekki að finna umfjöllun um viðskipti við erlend fjármálafyrirtæki, millifærslur fjármuna til og frá áhættusömum ríkjum eða hvar starfsemi viðskiptamanna fer fram, sem eru að mati fjármálaeftirlitsins dæmi um landfræðilega áhættu í starfsemi banka.

Þá var aðferðafræði við mat á áhættu og við mat á virkni stýringa talið að nokkru ábótavant. Fjármálaeftirlitið taldi skorta á að bankinn byggði niðurstöðu sína um mat á áhættu og mat á virkni stýringa á hlutlægum mælikvörðum og hlutlægum greiningum. Þess í stað byggði mat bankans að mestu leyti á huglægum mælikvörðum.

Til rökstuðnings á framangreindu var nefnt dæmi um mat á áhættu og mat á virkni stýringa vegna innheimtukrafna í áhættumati málsaðila. Ekki lá fyrir greining á því í hverju hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka væri fólgin í tilviki innheimtukrafna annað en að dæmi væri um að þjónustan hafi verið nýtt til að fela slóð ólögmetrar starfsemi. Þeir þættir sem höfðu áhrif á mat á eftirstæðri áhættu af vörunni voru annars vegar mikilvægi vörunnar í starfsemi bankans og hins vegar mat á virkni stýringa. Við mat á mikilvægi innheimtukrafna í starfsemi var litið til fjölda þeirra sem hafði nýtt sér þjónustuna frá árinu 2018 og að mikilvægi væri nokkuð ef horft væri til starfsemi og

þjónustu bankans. Ekki var tekið mið af umfangi vörunnar, þ.e. umfangi fjármagns sem flæðir í gegnum þjónustu málsaðila. Þá var óljóst hvernig málsaðili komst að þeirri niðurstöðu að virkni stýringa væru metin „veruleg“, þar sem engin viðmið voru til staðar við mat á virkni stýringa málsaðila.

Loks var áhættumati á vörum og þjónustu talið verulega ábótavant. Af þeim vörum sem teknar voru sérstaklega til skoðunar, var ekkert áhættumat framkvæmt á innheimtuskuldabréfum, millibankaviðskiptum og millifærslum fjármuna milli landa.

Þjónusta í tengslum við innheimtu á innheimtuskuldabréfum var töluvert umfangsmikil í starfsemi bankans. Bankinn framkvæmdi hvorki skoðun á skuldabréfunum þ.m.t. uppruna fjármuna sem tengjast tilurð eða greiðslu af skuldabréfunum, né skoðun á skuldurum.

Þjónusta í tengslum við millibankaviðskipti og millifærslur fjármuna milli landa var einnig umfangsmikil í starfsemi bankans. Almenn eru millibankaviðskipti og millifærslur fjármuna milli landa taldar með áhættumestu þjónustu sem fjármálafyrirtæki bjóða upp á m.t.t. hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í athuguninni hélt málsaðili því fram að áhættumat á millibankaviðskiptum og áhættumat á millifærslum fjármuna milli landa félli undir aðra vöruflokka í áhættumati bankans s.s. innlánastarfsemi og viðskipti með fjármálagerninga. Fjármálaeftirlitið féllst ekki á það.

### 3.2. Niðurstaða fjármálaeftirlitsins

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 2., 4. og 5. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018 með því að áhættumat á starfsemi málsaðila hafi ekki borið fullnægjandi kennsl á og metið hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, að aðferðafræði að baki áhættumati hafi verið ófullnægjandi og að ekki hafi verið framkvæmd fullnægjandi greining á áhættuþáttum m.a. á vörum og þjónustu. Brot málsaðila er varðar áhættumat á vörum og þjónustu er ítrekað frá fyrri athugun fjármálaeftirlitsins frá árinu 2021.

## 4. Áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum

Megintilgangur áhættumats á samningssamböndum og einstökum viðskiptum er að meta hversu ítarlegar kröfur gera eigi til áreiðanleikakönnunar og reglubundins eftirlits. Ef aðferðafræði við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum er ekki fullnægjandi getur það leitt til þess að áhættuflokkun viðskiptamanna endurspegli ekki þá raunáhættu sem tengist hverjum og einum viðskiptamanni. Þá er hætt við að bankinn framkvæmi ekki áreiðanleikakönnun í samræmi við raunverulega áhættu og viðhafi ekki viðeigandi áhættumiðað reglubundið eftirlit sem aftur eykur hættuna á því að starfsemi bankans sé misnotuð til peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka.

### 4.1. Lagagrundvöllur og málsatvik

Í B lið 5. gr. laga nr. 140/2018 er fjallað um áhættumat á samningssamböndunum og einstökum viðskiptum.

Í 9. mgr. 5. gr. laganna segir að til staðar þurfi að vera skjalfest aðferðafræði að baki áhættumatinu og að fara skuli fram reglulegt mat á aðferðafræði og hún uppfærð ef tilefni er til.

Samkvæmt 12. mgr. 5. gr. laganna skal við mat á því hvernig samningssambönd og einstök viðskipti skulu áhættuflokkuð horft til allra viðeigandi áhættuþátta sem geta, einir sér eða samanlagt, aukið eða dregið úr áhættu vegna peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka. Horfa skal til þeirrar heildaráhættu sem tengist samningssambandi og einstökum viðskiptum, m.a. til:

- a. starfsemi, orðspors og stjórnmalalegra tengsla viðskiptamanns og raunverulegs eiganda,
- b. ríkja eða ríkjasvæða sem tengjast viðskiptasambandinu,
- c. áhættuþátta sem tengjast þeirri vöru, þjónustu eða færslum sem sóst er eftir,
- d. dreifileiða sem notaðar eru,
- e. þess hvort viðskiptamaður noti milligönguaðila til að koma fram fyrir sína hönd,
- f. þess hvort viðskiptamaður sé lögaðili með flókið eignarhald eða stjórnskipulag,
- g. þess hvort viðskiptamaður sé fjárvörslusjóður eða sambærilegur aðili, og
- h. þess hvort viðskiptamaður stundi aðallega reiðufjárviðskipti.

Þá kemur fram í 13. mgr. 5. gr. laganna að tilkynningarskyldir aðilar skuli tryggja að áhættumat á samningssamböndum endurspegli fyrirbyggjandi áhættu á hverjum tíma og sé í samræmi við þau viðskipti sem viðskiptamaður stundar.

Fjármálaeftirlitið tók til skoðunar aðferðafræði við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum og tók úrtak 23 viðskiptamanna. Var það mat fjármálaeftirlitsins að aðferðafræði við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum væri verulega ábótavant. Bankinn flokkaði viðskiptamenn bankans á tvo mismunandi vegu út frá mismunandi forsendum, þ.e. annars vegar út frá svörum í áreiðanleikakönnunum (hér eftir KYC áhættuflokkun) og hins vegar út frá hegðun og öðrum breytingum í færslueftirlitskerfinu. KYC áhættuflokkunin birtist í viðskiptamannakerfi bankans og réðst umfang og tíðni áreiðanleikakönnunar út frá þeirri flokkun. Áhættuflokkun í færslueftirlitskerfi bankans birtist í færslueftirlitskerfinu og réðst umfang reglubundins eftirlits í kerfinu af þeirri flokkun. Þannig gat sami viðskiptamaðurinn verið flokkaður í tvo mismunandi áhættuflokka.

Sambærileg umfjöllun um þetta tvöfalda kerfi var einnig að finna í athugasemd fjármálaeftirlitsins um áhættuflokkun viðskiptamanna í niðurstöðu vegna fyrri skýrslu vettvangsathugunar árið 2021. Samkvæmt skýrslu innri endurskoðanda frá 2022 átti úrbótum vegna athugasemdar fjármálaeftirlitsins um áhættuflokkunarkerfi málsaðila að vera lokið.

Af þeim 23 viðskiptamönnum sem voru í úrtaki fjármálaeftirlitsins voru 11 viðskiptamenn flokkaðir í mismunandi áhættuflokka út frá svörum úr áreiðanleikakönnun annars vegar og í færslueftirlitskerfi hins vegar. Níu af framangreindum 11 viðskiptamönnum sættu takmarkaðra eftirliti í færslueftirlitskerfinu og voru flokkaðir minna áhættusamir í færslueftirlitskerfinu heldur en KYC áhættuflokkun gaf til kynna.

Samkvæmt b lið 12. mgr. 5. gr. laganna skal horfa til þeirra ríkja og ríkjasvæða sem tengjast viðskiptasambandinu við mat á áhættu tengdri samningssamböndum og einstökum viðskiptum. Samkvæmt aðferðafræði málsaðila við áhættuflokkun viðskiptamanna út frá KYC

áhættuflokkun hækkuðu lögaðilar í hæsta áhættuflokk ef þeir eru skráðir í áhættusömu ríki. Það hafði á hinn bóginn ekki áhrif á áhættuflokkun lögaðila ef raunverulegir eigendur voru með ríkisfang í áhættusömu ríki, en búsettir hér á landi. Í tilviki einstaklinga með ríkisfang í áhættusömu ríki hækkuðu slíkir einstaklingar upp um einn áhættuflokk.

Samkvæmt c lið 12. mgr. 5. gr. laganna skal horfa til áhættuþátta sem tengjast þeirri vöru, þjónustu eða færslum sem sóst er eftir við mat á heildaráhættu sem tengist samnings-sambandi eða einstökum viðskiptum. Aðferðafræði málsaðila við áhættuflokkun viðskiptamanna tók ekki tillit til áhættuþátta sem tengjast vöru og þjónustu sem viðskiptamaður nýtti sér, nema að takmörkuðu leyti. Þannig hafði það t.d. engin áhrif á áhættuflokkun viðskiptamanna hvort viðskiptamenn væru að nýta sér geymsluhólf þrátt fyrir að varan væri metin með „mikla“ eðlislæga áhættu og „verulega“ eftirstæða áhættu.

Loks var bankinn ekki að taka mið af orðspori eða flóknu eignarhaldi með fullnægjandi hætti við mat á áhættu tengdum samnings samböndum og einstökum viðskiptamönnum líkt og kveðið er á um í a og f lið 12. mgr. 5. gr. laganna. Í úrtaki fjármálaeftirlitsins voru níu viðskiptamenn sem hefði að mati fjármálaeftirlitsins átt að hækka um áhættuflokk vegna orðspors þeirra.

Vægi áhættuflokkunar út frá svörum úr áreiðanleikakönnun hafði mjög takmörkuð áhrif á áhættuflokkun í færslueftirlitskerfi bankans. Í úrtaki fjármálaeftirlitsins var dæmi um viðskiptamann sem féll í hæsta áhættuflokk samkvæmt KYC áhættuflokkun málsaðila en féll í lægsta áhættuflokk í færslueftirlitskerfinu. Hann sætti því minnsta eftirliti í færslueftirlitinu sem boðið er upp á, þrátt fyrir að KYC áhættuflokkun hafi gefið til kynna mikla áhættu. Auk þess hafði það ekki sjálfvirk áhrif á áhættuflokkun í færslueftirliti ef breyting var gerð á KYC áhættuflokkun. áreiðanleikakönnun. Þannig voru þrír viðskiptamenn hækkaðir handvirk upp um KYC áhættuflokk, en gleymst hafði að uppfæra þá áhættuflokkun í færslueftirlitinu.

Þá var einnig ósamræmi á milli viðmiða vegna reiðufjárnotkunar í áhættuflokkun í færslueftirliti og KYC áhættuflokkun. Í KYC áhættuflokkun var miðað við hlutfall af heildarveltu en í áhættuflokkun í færslueftirliti var miðað við daglega reiðufjárnotkun eða innlagnir umfram ákveðna upphæð. Í úrtaki fjármálaeftirlitsins áttu allir viðskiptamenn, sem voru af hálfu málsaðila látnir svara spurningu um uppruna fjármuna, það sameiginlegt að svara því til í áreiðanleikakönnun að þeir myndu ekki eiga reiðufjárviðskipti umfram þau viðmið sem bankinn setti fyrir KYC áhættuflokkun. Ef samræmi hefði verið milli viðmiða hefði færslueftirlitskerfið átt að grípa reiðufjárnotkun umfram þau viðmið í áhættuflokkun vegna færslueftirlits.

Í úrtaki fjármálaeftirlitsins voru sex viðskiptamenn sem hefðu átt að vera hækkaðir upp um áhættuflokk út frá reiðufjárnotkun ef miðað er við viðmið í KYC áhættuflokkun, en voru ekki hækkaðir þar sem hlutfall reiðufjárnotkunar náði ekki yfir ákveðið hlutfall af heildarveltu. Þannig voru dæmi um að viðskiptamenn lögðu inn allt að 15 milljónir kr. í reiðufé í einni færslu án þess að það hefði áhrif á áhættuflokkun þeirra.

#### 4.2. Niðurstaða fjármálaeftirlitsins

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 9., 12. og 13. mgr. 5. gr. laga nr. 140/2018 með því að framkvæmd bankans var ekki í samræmi við skjalfesta aðferðafræði við áhættuflokkun viðskiptamanna, að ekki var horft til allra þeirra áhættuþátta sem horfa skal til við áhættuflokkun viðskiptamanna og að áhættumat endurspeglaði ekki fyrirbyggjandi áhættu á hverjum tíma og var ekki í samræmi við þau viðskipti sem viðskiptamaður stundar. Brot málsaðila er ítrekað frá fyrri athugun fjármálaeftirlitsins frá árinu 2021.

### 5. Framkvæmd hefðbundinna áreiðanleikakannana

Markmið laga nr. 140/2018 er að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka með því að skylda tilkynningarskylda aðila til að þekkja deili á viðskiptamönnum sínum og starfsemi þeirra og tilkynna um það til lögbærra yfirvalda vakni grunur um eða verði þeir varir við ólögmeða starfsemi. Eitt meginefni laganna snýr að skyldu tilkynningarskyldra aðila til að framkvæma áreiðanleikakönnun. Aukin hætta er á því að starfsemi bankans sé notuð til að þvætta peninga og fjármagna hryðjuverk ef áreiðanleikakannanir eru ekki fullnægjandi og nauðsynlegra upplýsinga um viðskiptamenn ekki aflað. Upplýsingaöflunin er einnig nauðsynleg til þess að áhættuflokkun viðskiptamanna endurspegli þá raunáhættu sem tengist hverjum og einum viðskiptamanni þar sem umfang áreiðanleikakönnunar og reglubundins eftirlits tekur mið af áhættuflokkuninni.

#### 5.1. Lagagrundvöllur og málsatvik

Í 10 gr. laga nr. 140/2018 er fjallað um könnun á áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamenn. Í 3. mgr. 10. gr. laganna segir að leggja skuli mat á, eða ef við á afla viðeigandi upplýsinga um, tilgang og eðli fyrirhugaðra viðskipta hjá verðandi viðskiptamanni. Þá segir í c-lið 4. mgr. 10 gr. laganna að tilkynningarskyldir aðilar skuli eftir því sem við á staðfesta uppruna þeirra fjármuna sem notaðir eru í viðskiptum. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laganna segir m.a. um 10. gr.: „Í samræmi við markmið laganna ber hér að hafa hliðsjón af áhættumati skv. 4. og 5. gr. og því meiri sem hættan er, því ítarlegri kröfur eru gerðar til staðfestingar á uppruna fjármuna. Þó svo að áhættumat gefi til kynna minni áhættu kann þó að vera nauðsynlegt að framkvæma ítarlega skoðun, t.d. ef um er að ræða viðskipti sem eru umfangsmeiri en gera má ráð fyrir að efnahagslegur styrkur viðkomandi sé, miðað við stöðu hans.“

Í 5. mgr. 10. gr. laganna er tilgreint að tilkynningarskyldir aðilar skuli meta hvort viðskipti fari fram í þágu þriðja aðila. Í athugasemdum í greinargerð með frumvarpi til laganna segir m.a. um 10. gr.: „Tilkynningarskyldum aðilum ber með virkum hætti að meta hvort viðskiptamaður eigi viðskipti í eigin nafni eða komi fram fyrir hönd þriðja aðila þannig að í raun eigi þriðji aðili í viðskiptunum. Tilkynningarskyldir aðilar kunna að hafa beina vitneskju um að þessar aðstæður séu til staðar eða tilefni til að ætla að svo sé, t.d. vegna þátta sem tengjast viðskiptamanni eða tegund viðskipta. Krafa ákvæðisins er í samræmi við þann tilgang laganna að tilkynningarskyldir aðilar þekki viðskiptamann sinn. Viðskipti sem framkvæmd eru fyrir hönd þriðja aðila, án þess að um það sé upplýst fyrir fram (t.d. með framvísun umboðs), geta gefið til kynna að ætlunin sé að dylja slóð fjármuna og gefið tilefni til að senda skrifstofu fjármálagreininga lögreglu tilkynningu skv. 21. gr.

Fjármálaeftirlitið tók til skoðunar framkvæmd hefðbundinna áreiðanleikakannana samkvæmt 10. gr. laga nr. 140/2018 með því að yfirfara úrtak viðskiptamanna sem töldust



áhættulitlir viðskiptamenn. Framkvæmd hefðbundinna áreiðanleikakannana var talið að nokkru ábótavant. Þannig kom í ljós að sumar þeirra upplýsinga sem ber að afla um alla viðskiptamenn skv. 10. gr. laga nr. 140/2018 var einungis aflað fyrir miðlungs áhættusama viðskiptamenn og áhættumikla viðskiptamenn, en ekki áhættulitla viðskiptamenn. Samkvæmt áhættumati bankans féllu u.þ.b. 100 þúsund viðskiptamenn í áhættuminnsta áhættuflokkinn (e. low risk) sem var um 60% af öllum viðskiptamönnum bankans.

Áhættulitlir einstaklingar voru ekki látnir svara spurningu í áreiðanleikakönnun varðandi uppruna þeirra fjármuna sem notaðir eru í viðskiptum við bankann. Sá fyrirvari sem er settur í ákvæði c-liðar 4. mgr. 10. gr. laganna um að staðfesta skuli uppruna fjármuna „eftir því sem við á“ leiðir ekki til þess að tilkynningarskyldir aðilar komist hjá því að afla upplýsinga um uppruna fjármuna allra viðskiptamanna sem eru flokkaðir í áhættuminnsta áhættuflokkinn (e. low risk) hjá bankanum. Þá verður ávallt að hafa í huga að tilkynningarskyldir aðilar þurfa að leggja mat á tilgang og eðli fyrirhugaðra viðskipta skv. 3. mgr. 10. gr. laga nr. 140/2018 en erfitt er að sjá hvernig unnt er að gera það ef bankinn býr ekki yfir upplýsingum um uppruna fjármuna.

Loks kemur fram í 5. mgr. 10. gr. laganna að tilkynningarskyldir aðilar skuli meta hvort viðskipti fari fram í þágu þriðja aðila. Ekki var spurt að því hvort viðskiptin færu fram í þágu þriðja aðila þegar um var að ræða áhættulitla viðskiptamenn.

## 5.2. Niðurstaða fjármálaeftirlitsins

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 3. mgr., c lið 4. mgr. og 5. mgr. 10. gr. laga nr. 140/2018 með því að hafa ekki aflað upplýsinga um uppruna fjármuna og upplýsinga um hvort viðskipti fara fram í þágu þriðja aðila.

## 6. Framkvæmd áreiðanleikakannana á erlendum fjármálafyrirtækjum

Millibankaviðskipti fjármálafyrirtækja eru talin ein áhættumesta þjónusta sem fjármálafyrirtæki bjóða upp á með tilliti til hættu á peningaþvætti og fjármögnunar hryðjuverka. Aukin hættu er á því að starfsemi bankans sé notuð til að þvætta peninga og fjármagna hryðjuverk ef áreiðanleikakannanir eru ekki fullnægjandi og nauðsynlegra gagna ekki aflað. Ef bankinn framkvæmir ekki fullnægjandi áreiðanleikakönnun á erlendum fjármálafyrirtækjum er m.a. hættu á að aðilar séu að bjóða upp á vörur og þjónustu sem teljast utan áhættuvilja s.s. ef boðið er upp á svokallaða greiðslustreymisreikninga (e. payable-through account), en þá geta viðskiptamenn annarra fjármálafyrirtækja haft beinan aðgang að reikningi fjármálafyrirtækis. Þá eru gerðar auknar kröfur til áreiðanleikakönnunar þegar um er að ræða viðskipti tilkynningarskyldra aðila utan aðildarríkja, sbr. 15. gr. laga nr. 140/2018, en í ákvæðinu er fjallað um efnisþætti aukinnar áreiðanleikakönnun vegna millibankaviðskipta fjármálafyrirtækja.

### 6.1. Lagagrundvöllur og málsatvik

Í 10. gr. laga nr. 140/2018 er fjallað um könnun á áreiðanleika upplýsinga um viðskiptamenn. Í 1. mgr. 10. gr. er tilgreint með hvaða hætti viðskiptamenn skuli sanna á sér deili en í 2. mgr. 10. gr. segir m.a. að tilkynningarskyldur aðili skuli ávallt afla fullnægjandi upplýsinga um viðskiptamann og raunverulegan eiganda og grípa til réttmætra ráðstafana til að sannreyna upplýsingar, t.d. með upplýsingum úr opinberri skrá. Þá skal tilkynningarskyldur aðili meta með sjálfstæðum hætti hvort upplýsingar um hinn raunverulega



eiganda séu réttar og fullnægjandi og að hann skilji eignarhald, starfsemi og stjórnskipu- lag þeirra viðskiptavina sem eru lögaðilar, fjárvörslusjóðir eða aðrir sambærilegir aðilar.

Í 15. gr. er fjallað um viðskipti tilkynningarskyldra aðila og tilgreindar þær auknu kröfur sem gerðar eru til áreiðanleikakönnunar í viðskiptum við aðila frá löndum utan aðildarríkja eins og það hugtak er skilgreint í 3. gr. laganna, til viðbótar við áreiðanleikakönnun skv. 10. gr. laganna.

Fjármálaeftirlitið tók til skoðunar framkvæmd áreiðanleikakannana á erlendum fjármála- fyrirtækjum sem voru með reikninga hjá málsaðila í samræmi við 10. gr., og hvort fram- kvæmdar væru auknar áreiðanleikakannanir á fjármálafyrirtækjum skráðum í ríkjum utan aðildarríkja í samræmi við 15. gr. laganna. Samtals voru 50 erlend fjármálafyrirtæki í slíku samningssambandi við bankann. Valið var úrtak fjögurra fjármálafyrirtækja til þess að leggja mat á áreiðanleikakannanir sem framkvæmdar hefðu verið á þeim, þ.e. þriggja fjár- málafyrirtækja innan aðildarríkja í skilningi 3. gr. laga nr. 140/2018 og eins fjármálafyrir- tækis utan aðildarríkja. Framkvæmd áreiðanleikakannana á erlendum fjármálafyrirtækjum var talið ábótavant. Kallað var eftir gögnum, svo sem Wolfsberg spurningarlista, en svör voru aðeins skoðuð lauslega og voru ekki borin saman við önnur gögn til staðfestingar á áreiðanleika. Þá var ekki lagt mat á upplýsingar úr Wolfsberg spurningarlista sem gátu gefið til kynna aukna áhættu og orðspor ekki kannað með markvissum hætti. Loks var ekki kallað eftir skilríkjum viðeigandi aðila eins og kveðið er á um í 10. gr. laga nr. 140/2018. Í tilviki fjármálafyrirtækja utan aðildarríkja, voru ekki framkvæmdar auknar áreiðanleika- kannanir eins og skýrlega er kveðið á um í 15. gr. laga nr. 140/2018.

## 6.2. Niðurstaða fjármálaeftirlitsins

Með vísan til framangreinds err það niðurstaða fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 1. og 2. mgr. 10. gr. og 15. gr. laga nr. 140/2018, með því að ekki voru framkvæmdar áreiðanleikakannanir á erlendum fjármálafyrirtækjum innan aðildarríkja og ekki fram- kvæmdar auknar áreiðanleikakannanir á erlendum fjármálafyrirtækjum utan aðildarríkja.

## 7. Framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana

Í tilteknum tilvikum, eða þegar áhætta samkvæmt áhættumati á peningaþvætti og fjár- mögnun hryðjuverka er talin aukin, er gerð krafa um að tilkynningarskyldir aðilar fram- kvæmi aukna áreiðanleikakönnun. Aukin hætta er á því að starfsemi tilkynningarskyldra aðila sé notuð til að þvætta peninga og fjármagna hryðjuverk ef auknar áreiðanleika- kannanir eru ófullnægjandi eða ef þær upplýsingar og gögn sem aflað er við auknar áreiðanleikakannanir ná hvorki að staðfesta né bægja frá gruni um peningaþvætti og fjár- mögnun hryðjuverka.

### 7.1. Lagagrundvöllur og málsatvik

Samkvæmt 1. mgr. 13. gr. laga nr. 140/2018 skulu tilkynningarskyldir aðilar beita aukinni áreiðanleikakönnun þegar um er að ræða:

- a. viðskipti við einstaklinga, lögaðila, fjárvörslusjóði eða sambærilega aðila sem tengjast áhættusömu eða ósamvinnuþýðu ríki, sbr. 14. gr.,
- b. tilvik skv. 15.–17. gr.,
- c. önnur tilvik en skv. a eða b lið þegar áhættumat tilkynningarskylds aðila gefur til kynna meiri áhættu, eða
- d. tilvik þar sem áhætta telst að öðru leyti meiri.

Í 2. mgr. 13 gr. laganna er nánari útfærsla á því hvað aukin áreiðanleikakönnun felur í sér en þar segir að aukin áreiðanleikakönnun felist í því að afla aukinna upplýsinga, gera auknar kröfur til gæða þeirra upplýsinga sem er aflað og að framkvæma aukið eftirlit til að ganga úr skugga um að áhættu sem tengist einstökum viðskiptum eða samningssamböndum sé stýrt eða áhættan sé ekki lengur í samræmi við áhættuvilja tilkynningarskylds aðila.

Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laga nr. 140/2018 skulu tilkynningarskyldir aðilar rannsaka, eins og unnt er, bakgrunn og tilgang allra færslna sem a.m.k. eitt af eftirtöldum skilyrðum á við um:

- a. um er að ræða flóknar færslur,
- b. um er að ræða óvenjulega háar færslur,
- c. um er að ræða óvenjulegt viðskiptamynstur eða
- d. 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 er að ræða, sbr. 4. mgr. 13. gr. laganna.

Í 6. gr. reglugerðar nr. 745/2019 er að finna ákvæði til skýringar og fyllingar á 13. gr. laganna um skyldu til að framkvæma aukna áreiðanleikakönnun, en almenna umfjöllun um auknar áreiðanleikakannanir er svo að finna í III. kafla reglugerðarinnar.

Samkvæmt 1. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 745/2019 skulu tilkynningarskyldir aðilar setja sér verklagsreglur og ferla til að greina flóknar eða óvenjulegar færslur, þ. á m. óvenjulega háar færslur og viðskiptamynstur. Framkvæma skal aukna áreiðanleikakönnun ef greining leiðir í ljós færslur sem:

- a. eru hærrí heldur en búast má við miðað við fyrirliggjandi upplýsingar um viðskiptamann, samningssambandið eða miðað við þann áhættuflokk sem viðskiptamaðurinn tilheyrir,
- b. eru óvenjulegar, mjög flóknar eða frábrugðnar í samanburði við venjubundin viðskipti viðskiptamannsins, sambærilegra viðskiptamanna eða sambærilegrar vöru eða þjónustu, eða
- c. virðast ekki hafa efnahagslegan eða lögmætan tilgang eða efasemdir eru uppi um áreiðanleika þeirra upplýsinga sem hafa verið veittar.

Samkvæmt 2. mgr. 8. gr. reglugerðar nr. 745/2019 skal aukin áreiðanleikakönnun vera til þess fallin að gera tilkynningarskyldum aðila kleift að komast að niðurstöðu um hvort færslurnar gefi tilefni til gruns um að fjármunir stafi frá refsiverðri háttsemi og skal að lágmarki fela í sér:

- a. hæfilegar og viðeigandi ráðstafanir til að unnt sé að gera sér grein fyrir bakgrunni og tilgangi umræddra færslna, t.d. með því að afla upplýsinga um uppruna fjármuna og ráðstöfun þeirra og afla frekari upplýsinga um starfsemi viðskiptamannsins til að meta líkur á því að viðskiptamaður framkvæmi slíkar færslur, og
- b. tíðara og aukið eftirlit með samningssambandinu og síðari færslum í samræmi við þá áhættu sem hefur verið greind.
- c. Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019 skulu tilkynningarskyldir aðilar hafa sjálfvirk eftirlitskerfi sem flagga viðskiptum við tiltekna aðstæður

og/eða aðferðir og ferla til að greina frávik eða grunsamleg viðskipti til að sinna reglubundnu eftirliti. Kerfi og aðferðir skulu að lágmarki fela í sér eftirfarandi þætti:

- d. að tilteknum færslum eða viðskiptum sé flaggað eða greindar, miðað við fyrirfram ákveðnar forsendur eða reglur,
- e. að viðkomandi færslur eða viðskipti séu yfirfarin og rannsökuð af viðeigandi starfsmanni tilkynningarskylds aðila,
- f. að tekin sé afstaða til þeirra færslna eða viðskipta sem flaggað er, með tilliti til fyrirliggjandi upplýsinga um viðskiptamann, og
- g. að gripið sé til viðeigandi ráðstafana, svo sem frekari athugunar á viðskiptum ef yfirferð leiðir í ljós grunsamleg viðskipti.

#### 7.1.1. Framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana á áhættumeiri viðskiptamönnum

Fjármálaeftirlitið tók til skoðunar framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana á viðskiptamönnum sem flokkast sem áhættumeiri. Að mati fjármálaeftirlitsins voru áreiðanleikakannanir þriggja af þeim fimm viðskiptamönnum sem teknir voru til skoðunar ekki fullnægjandi og var framkvæmdinni talið að nokkru ábótavant. Í niðurstöðu vegna fyrri athugunar fjármálaeftirlitsins árið 2021 var einnig gerð athugasemd við framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana á áhættumeiri viðskiptamönnum. Málsaðili hefur að hluta brugðist við framangreindri athugasemd m.a. með stofnun miðlægra stoðeininga til að aðstoða við framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana. Þar sem skammt var liðið frá því að þær einingar tóku til starfa átti fjármálaeftirlitið ekki kost á að taka út starfshætti þeirra. Framkvæmd þeirra auknu áreiðanleikakannana sem komu til skoðunar sættu þannig ekki aðstoðar stoðeininganna.

#### 7.1.2. Framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana samhliða óvenjulegum reiðufjárviðskiptum

Fjármálaeftirlitið tók einnig til skoðunar framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana samhliða óvenjulegum reiðufjárviðskiptum. Valið var úrtak 13 viðskiptamanna sem hafa átt reiðufjárviðskipti umfram viðmiðunarfjárhæð bankans. Framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana samhliða óvenjulegum reiðufjárviðskiptum var talið að nokkru ábótavant, bæði í tilfelli reiðufjárviðskipta hjá gjaldkera og í tilfelli reiðufjárviðskipta í gegnum hraðbanka. Samkvæmt aðferðafræði bankans þurftu allir viðskiptamenn sem komu með reiðufé yfir ákveðinni fjárhæð að gangast undir aukna áreiðanleikakönnun með því að fylla út eyðublað þar sem óskað var eftir upplýsingum um tilgang viðskipta, uppruna fjármuna og raunverulegan eiganda fjármunanna. Þá bar framlínustarfsmönnum að tilkynna innlagnir á reiðufé yfir ákveðinni fjárhæð til regluvörslu.

Af átta viðskiptamönnum sem áttu reiðufjárviðskipti hjá gjaldkera þótti í tveimur tilvikum ekki gerð fullnægjandi könnun á skýringum um uppruna fjármuna og tilgang viðskipta. Þá var eitt tilvik þar sem innri verklagsreglum var ekki fylgt og viðskiptin ekki tilkynnt til regluvörslu.

Ekki voru gerðar sömu kröfur til stýringa í tengslum við reiðufjárviðskipti í hraðbanka og var gert í tengslum við reiðufjárviðskipti hjá gjaldkera. Þegar reiðufjárinnlagnir í hraðbanka voru umfram ákveðna viðmiðunarfjárhæð var óskað eftir upplýsingum um uppruna fjármuna með því að viðskiptamaður hakaði við staðlað svar um uppruna þeirra. Ekki var gerð áreiðanleikakönnun með sama hætti og í tilviki reiðufjárviðskipta hjá gjaldkera. Óljóst var

að mati fjármálaeftirlitsins hvernig þær upplýsingar sem safnað var í gegnum hraðbankann nýttust bankanum við reglubundið eftirlit. Þá voru reiðufjárviðskipti umfram fjárhæðarviðmið ekki tilkynnt til regluvörslu, líkt og í tilviki sams konar viðskipta hjá gjaldkera.

### 7.1.3. Framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana í tengslum við rannsóknir á flöggum

Fjármálaeftirlitið tók einnig til skoðunar framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana í tengslum við rannsóknir á flöggum. Tekin voru til skoðunar flögg í færslueftirlitskerfi, sem og flögg til regluvörslu frá framlínu. Kannað var hvernig flögg voru afgreidd og í hvaða tilvikum aukin áreiðanleikakönnun var framkvæmd. Í úrtaki fjármálaeftirlitsins voru fjögur tilvik þar sem ekki var framkvæmd fullnægjandi aukin áreiðanleikakönnun í tengslum við afgreiðslu á flöggum. Í úrtaki fjármálaeftirlitsins var t.a.m. um að ræða óvenjulega háar færslur og óvenjulega flókin viðskipti m.a. skil á óvenjulegu magni af reiðufé í seðlaver og reiðufé sem lagt var inn og millifært samdægurs inn á annað félag. Flöggum í færslueftirlitskerfi var lokað með skýringum s.s. um tilgang viðskipta eða að viðskiptin væru í skoðun, án þess að aflað væri frekari skýringa og/eða gagna. Að mati fjármálaeftirlitsins var ekki um fullnægjandi auknar áreiðanleikakannanir að ræða í tengslum við afgreiðslu á flöggum og var framkvæmdinni talið ábótavant.

### 7.2. Niðurstaða fjármálaeftirlitsins

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 1., 2., 3. og 4. mgr. 13. gr. laga nr. 140/2018, sbr. 6., 8. og 2. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019 með því að framkvæmd aukinna áreiðanleikakanna á áhættumeiri viðskiptamönnum var talin ófullnægjandi, með því að hafa ekki framkvæmt fullnægjandi auknar áreiðanleikakannanir samhliða óvenjulegum eða grunsamlegum reiðufjárviðskiptum og með því að hafa ekki rannsakað með fullnægjandi hætti bakgrunn og tilgang flókinna eða óvenjulegra færslna sem höfðu flaggað í eftirlitskerfi bankans. Brot málsaðila er varðar auknar áreiðanleikakannanir á áhættumeiri viðskiptamönnum eru ítrekuð frá fyrri athugun fjármálaeftirlitsins á fylgni við lög nr. 140/2018.

## 8. Reglubundið eftirlit með viðskiptum og viðskiptamönnum

Til viðbótar við áreiðanleikakönnun í upphafi samningssambands er gerð krafa um reglubundið eftirlit með viðskiptum og viðskiptamönnum. Ef eftirlitskerfi tilkynningarskyldra aðila grípa ekki óvenjulega háttsemi getur aðili ekki sinnt reglubundnu eftirliti með fullnægjandi hætti sem getur leitt af sér aukna hættu á að starfsemi sé misnotuð til peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka. Þá er mikilvægt að viðskipti séu skráð með fullnægjandi hætti í upplýsingakerfum svo færslueftirlitskerfi grípi þá háttsemi sem þeim er ætlað að grípa og hægt sé að rekja viðskipti. Þar sem reiðufjárviðskipti eru meðal áhættusömustu vörum bankans er mikilvægt að fullnægjandi skráning og þ.a.l. eftirlit sé með vörinni. Þegar reiðufjárviðskipti eru ranglega skráð í afgreiðslukerfi bankans nær færslueftirlitskerfi bankans ekki að lesa þau viðskipti sem reiðufjárviðskipti. Eftirlit með reiðufjárviðskiptum bankans nær þá einungis yfir hluta af reiðufjárviðskiptum.

### 8.1. Lagagrundvöllur og málsvik

Samkvæmt a lið 4. mgr. 10. gr. laga nr. 140/2018 og 1. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019 skulu tilkynningarskyldir aðilar hafa reglubundið eftirlit með samningssambandi við viðskiptamenn.

Reglubundið eftirlit samkvæmt framangreindu felst í því að fylgjast með viðskiptum viðskiptamanna til að tryggja að þau séu í samræmi við fyrirbyggjandi upplýsingar og áhættumat skv. 5. gr. laganna og til að greina frávik og grunsamleg viðskipti, sem geta verið forsenda tilkynningar til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, sbr. 1. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019.

Samkvæmt 3. mgr. 13. gr. laga nr. 140/2018 skulu tilkynningarskyldir aðilar rannsaka, eins og unnt er, bakgrunn og tilgang allra færslna sem a.m.k. eitt af eftirtöldum skilyrðum á við um:

- a. um er að ræða flóknar færslur,
- b. um er að ræða óvenjulega háar færslur,
- c. um er að ræða óvenjulegt viðskiptamynstur eða
- d. um er að ræða færslur sem virðast hvorki hafa efnahagslegan né löglegan tilgang.

Samkvæmt 2. mgr. 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019 skulu tilkynningarskyldir aðilar hafa sjálfvirk eftirlitskerfi sem flagga viðskiptum við tiltekna aðstæður og/eða aðferðir og ferla til að greina frávik eða grunsamleg viðskipti til að sinna reglubundnu eftirliti. Kerfi og aðferðir skulu að lágmarki fela í sér eftirfarandi þætti:

1. að tilteknum færslum eða viðskiptum sé flaggað eða greindar, miðað við fyrirfram ákveðnar forsendur eða reglur,
2. að viðkomandi færslur eða viðskipti séu yfirfarin og rannsökuð af viðeigandi starfsmanni tilkynningarskylds aðila,
3. að tekin sé afstaða til þeirra færslna eða viðskipta sem flaggað er, með tilliti til fyrirbyggjandi upplýsinga um viðskiptamann, og
4. að gripið sé til viðeigandi ráðstafana, svo sem frekari athugunar á viðskiptum ef yfirferð leiðir í ljós grunsamleg viðskipti.

Hluti af athugun fjármálaeftirlitsins sneri að skráningu og rekjanleika upplýsinga í kerfum bankans og eftirliti með viðskiptum, en að mati fjármálaeftirlitsins eru þessir þættir samofnir. Ef skráning og rekjanleiki upplýsinga um viðskipti og viðskiptamenn er ófullnægjandi, er ekki hægt að viðhafa fullnægjandi eftirlit með þessum þáttum.

#### 8.1.1. Virkni reglna í færslueftirlitskerfi bankans

Fjármálaeftirlitið tók í fyrsta lagi til skoðunar virkni reglna í færslueftirlitskerfi bankans og var virkni reglnanna talin verulega ábótavant. Samkvæmt aðferðafræði bankans gáfu reglur í færslueftirlitskerfinu mismörg stig (5, 10 og 20 stig), en heildarfjöldi stiga þurfti að ná 20 stigum til þess að færsla flaggaði. Þær reglur sem gáfu 5 og 10 stig flögguðu því ekki færslum sem fóru út fyrir viðmið þeirra nema þegar aðrar reglur gripu sömu hegðun. Þá voru þær reglur sem áttu að vakta hvort velta og reiðufjárinnlagnir væru í samræmi við uppgefnar upplýsingar í áreiðanleikakönnun óvirkar. Loks voru reglurnar ekki áhættu- miðaðar út frá áhættuflokkun viðskiptamanna.

Fjármálaeftirlitið tók ennfremur til skoðunar fimm reglur í færslueftirlitskerfinu sem snúa að reiðufjárviðskiptum. Í úrtaki fjármálaeftirlitsins vegna reiðufjárviðskipta voru 13 viðskiptamenn sem áttu umfangsmikil reiðufjárviðskipti, en framangreindar fimm reglur virkuðu ekki með þeim hætti sem bankinn lagði upp með hjá níu viðskiptamönnum í úrtakinu. Í nokkrum tilvikum flaggaði færsla ekki þar sem reglurnar gáfu aðeins 5 og 10

stig og samanlagður fjöldi náði því ekki 20 stigum. Þá voru mörg dæmi um færslur sem flögguðu ekki í færslueftirlitskerfinu þrátt fyrir að reglur sem hefðu átt að grípa umrædd reiðufjárviðskipti væru með samanlagðan stigafjölda yfir 20 stigum. Í úrtaki fjármálaeftirlitsins voru m.a. dæmi um reiðufjárinnlagnir allt að 15 milljónum króna í einni innlög sem flögguðu ekki í færslueftirlitskerfi bankans.

### 8.1.2. Reglubundið eftirlit með óvenjulegri háttsemi

Fjármálaeftirlitið tók í öðru lagi til skoðunar reglubundið eftirlit með óvenjulegri háttsemi, en eftirlitinu var talið að nokkru ábótavant. Í úrtaki fjármálaeftirlitsins voru þrjú tilvik þar sem hvorki færslueftirlitskerfi bankans né starfsmenn komu auga á óvenjulegt viðskiptamynstur í samræmi við c lið 3. mgr. 13. gr. laga nr. 140/2018 og þ.a.l. var ekki rannsakaður bakgrunnur og tilgangur þeirra færslna í samræmi við fyrrgreint lagaákvæði. Í fyrsta lagi var um að ræða lögaðila sem gaf út óvenjulegt veðskuldabréf að fjárhæð 15 milljónir króna, sem bar enga vexti en skuldurum bar að endurgreiða lánið í 19 jöfnum greiðslum, hverri að fjárhæð ein milljón kr. Þá var veðandlagið einnig óvenjulegt í ljósi starfsemi félagsins. Í öðru lagi var um að ræða einstakling, sem hafði áður verið tilkynntur til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu, sem móttók greiðslur að fjárhæð 23 milljónum króna á sex mánaða tímabili. Færslueftirlitskerfi bankans flaggaði ekki viðskiptunum. Í þriðja lagi var um að ræða félag sem á 12 mánaða tímabili millifærði um 190 milljónir króna til félags sem var um tíma í rannsókn hjá lögreglunni en mikil neikvæð fjölmiðlaumfjöllun var í kringum félagið. Færslueftirlitskerfi málsaðila flaggaði ekki framangreindum færslum.

Fullt tilefni hefði verið að mati fjármálaeftirlitsins að framkvæma aukna áreiðanleikakönnun á framangreindum viðskiptum í úrtaki fjármálaeftirlitsins.

Þá var ekki til staðar skýrt verklag varðandi eftirlit með reiðufjárinnlögnum til bankans í gegnum seðlaver. Þannig virtust þær reiðufjárinnlagnir sem áttu sér stað með þeirri dreifileið sæta minna eftirliti og síður sæta aukinni áreiðanleikakönnun en reiðufé sem farið var með til gjaldkera.

### 8.1.3. Skráning og rekjanleiki í upplýsingakerfum

Fjármálaeftirlitið tók í þriðja lagi til skoðunar skráningu og rekjanleika í upplýsingakerfum málsaðila og var því talið verulega ábótavant. Í vettvangsathugun fjármálaeftirlitsins var stefnt að því að taka til skoðunar skráningu og utanumhald viðskipta þeirra einstaklinga sem ekki voru með íslenska kennitölu með því að taka úrtak viðskipta slíkra einstaklinga. Þeir einstaklingar sem eru ekki með íslenska kennitölu eiga almennt það sem er kallað „einstök viðskipti“ án þess að vera í viðvarandi samningssambandi við bankann t.d. gjald-eyrisskipti með reiðufé. Í kjölfar gagnaskila og eftir samtöl við bankann kom í ljós að bankanum reyndist ómögulegt að taka upplýsingar um viðskiptin saman og að bankinn hefði þar af leiðandi mjög takmarkaða yfirsýn yfir umrædd viðskipti. Fjármálaeftirlitið gat því ekki framkvæmt framangreinda skoðun þar sem úrtakið átti að byggja á forsendum sem ekki var unnt að kalla eftir. Var því ekki hægt að staðfesta hvort bankinn uppfyllti kröfur 1. mgr. 7. gr. laga nr. 140/2018 um bann við nafnlausum viðskiptum.

Samkvæmt áhættumati bankans voru reiðufjárviðskipti ein af áhættumestu vörum bankans eins og áður hefur komið fram. Reglubundið eftirlit með reiðufjárviðskiptum er því mikilvægt en forsenda þess að eftirlit sé markvisst er að upplýsingar um reiðufjárviðskipti séu rétt skráðar í afgreiðslukerfi bankans. Þegar reiðufjárviðskipti voru framkvæmd hjá gjaldkera þurfti að handfæra upplýsingar inn í afgreiðslukerfið, þ.e. breyta textalykli í "Seðlar". Það

sama á við um reiðufjárviðskipti í erlendum gjaldeyri en þá þurfti að breyta textalyklinum í „Erlendur gjaldeyrir“ til þess að viðskiptin væru eyrnamerkt sem reiðufjárviðskipti og færu sem slík inn í færslueftirlitskerfi bankans. Fyrir liggur að það gat misfarist hjá gjaldkera að gera umræddar breytingar sem gat leitt til þess að ekki var hægt að rekja reiðufjárviðskipti með markvissum hætti í reikningsyfirlitum viðskiptamanna og færslueftirlitskerfið náði ekki að fylgjast með þeim viðskiptum. Í afgangslukerfi bankans náði textalykillinn „erlendur gjaldeyri“ bæði yfir reiðufjárviðskipti með erlendan gjaldeyri og millifærslur af erlendum gjald-eyrisreikningum. Upplýsingakerfi bankans náði því ekki að aðgreina sérstaklega reiðufjárviðskipti með gjaldeyri frá millifærslum með erlendan gjaldeyri.

Fjármálaeftirlitið tók einnig til skoðunar skráningu í tengslum við uppgjör verðbréfavíðskipta til þriðja aðila og framsal verðbréfa til þriðja aðila. Fjármálaeftirlitið fékk afhent yfirlit yfir verðbréfavíðskipti viðskiptamanna bankans þar sem uppgjör víðskipta fóru inn á reikning þriðja aðila. Sem dæmi um slík víðskipti væri ef víðskiptamaðurinn A selur hlutabréf í félaginu X hf. en óskar eftir því að andvirði sölunnar fari inn á bankareikning víðskiptamannsins B. Samkvæmt yfirlitinu voru 309 slík tilvik hjá bankanum yfir 12 mánaða tímabil. Í slíkum tilvikum skráði bankinn ekki skýringar með uppgjörunum en að mati fjármálaeftirlitsins getur t.d. uppruni fjármuna verið óljós þegar víðskipti eru framkvæmd með framan- greindum hætti. Fjármálaeftirlitið fékk einnig afhent yfirlit yfir framsal á verðbréfaeign til þriðja aðila án þess að víðskipti í gegnum skipulegan markað hafi átt sér stað. Slík yfir- færsla er þá framkvæmd vegna beiðni forráðamanns þess vörslureiknings sem afhendir verðbréfin. Samkvæmt yfirlitinu voru um 1.200 slík tilvik hjá bankanum yfir 12 mánaða tímabil. Í tilvikum sem þessum skráði bankinn engar skýringar með framsalsgerningum og lá t.a.m. ekki fyrir hver uppruni fjármuna var þegar víðskipti voru framkvæmd með framan- greindum hætti.

## 8.2. Niðurstaða fjármálaeftirlitsins

Með vísan til framangreinds er það niðurstaða fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn a lið 4. mgr. 10. gr., 3. mgr. 13. gr. laga nr. 140/2018, sbr. 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019 með því að færslueftirlitskerfi bankans hafi í tilteknum tilvikum ekki flaggað víðskiptum eða færslum miðað við fyrirfram ákveðnar forsendur eða reglur, með því að hafa ekki rannsakað bakgrunn og tilgang færslna og með því að hafa ekki víðhafið fullnægjandi eftirlit með reiðufjárviðskiptum og verðbréfavíðskiptum. Þá telst það sérstaklega alvarlegt að málsaðili hafi ekki getað útvegað upplýsingar um víðskipti einstaklinga án kennitölu og fjármálaeftirlitið hafi ekki getað framkvæmt þann hluta athugunarinnar.

## 9. Niðurstaða máls

Samkvæmt öllu framansögðu er það niðurstaða fjármálaeftirlitsins að málsaðili hafi brotið gegn 2. mgr., 4. mgr., 5. mgr., 9. mgr., 12. mgr. og 13. mgr. 5. gr., 1. mgr., 2. mgr., 3. mgr., 4. mgr. og 5. mgr. 10. gr., 1. mgr., 2. mgr., 3. mgr., og 4. mgr. 13. gr. og 15. gr. laga nr. 140/2018, sbr. 4. og 6., 8. og 20. gr. reglugerðar nr. 745/2019.

Brot gegn 2. mgr., 4. mgr., 5. mgr., 9. mgr., 12. mgr. og 13. mgr. 5. gr., 1. mgr., 2. mgr., 3. mgr., 4. mgr. og 5. mgr. 10. gr., 1. mgr., 2. mgr., 3. mgr., og 4. mgr. 13. gr. og 15. gr. laga nr. 140/2018 geta varðað stjórnvaldssekt sbr. sbr. 1. tl., 4. tl., 7. tl. og 9. tl. 1. mgr. 46. gr. laganna.

Samkvæmt 1. mgr. 44. gr. a laga nr. 140/2018 skal við ákvörðun um tegund og umfang víðurlaga 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 kerfislægra 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. Miðað er við að sektarfjárhæð sé hlutfallslega lægri en 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 hjá málsaðila í aðgerðum hans gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Brot málsaðila varða áhættumat bankans á starfsemi vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka, áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum, framkvæmd áreiðanleikakannana, framkvæmd aukinna áreiðanleikakannana og reglubundið eftirlit með hliðsjón af áhættumati.

Háttsemi málsaðila felur í sér alvarleg brot á mikilvægum ákvæðum laga nr. 140/2018 sem öll varða stjórnvaldssekt skv. 46. gr. laganna. Um var að ræða mörg brot gegn grundvallarþáttum í aðgerðum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sem að mati fjármálaeftirlitsins sýna að málsaðili tók ekki alvarlega þær kröfur sem löggin gera til hans og virti ekki skyldur sínar samkvæmt lögunum. Umfang brota málsaðila sem lúta að áhættumati á starfsemi, áhættumati á samningssamböndum og einstökum viðskiptum, virkni færslna í færslueftirlitskerfi sem og skráningu og rekjanleika í upplýsingakerfum er mikið. Ennfremur eykur það á alvarleika brotanna að nokkur þeirra eru ítrekuð frá fyrri athugun fjármálaeftirlitsins á fylgni málsaðila við lög nr. 140/2018 sem fór fram árið 2021. Loks varða margir veikleikar viðskiptamenn og vörur sem teljast til verulegrar og mikillar hættu á því að vera misnotaðar til peningaþvættis s.s. reiðufjárviðskipti, innlánastarfsemi og greiðsluþjónusta samkvæmt áhættumati ríkislögreglustjóra frá desember 2023. Fjármálaeftirlitið hefur einnig horft til þess að málefnið varðar ríka almannahagsmuni, en traustum vörnum gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka er ætlað að hindra eða a.m.k. að draga verulega úr því að fjármunum sem stafa frá ólögum 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.

Við ákvörðun sektarfjárhæðar var ennfremur litið til þess að málsaðili er kerfislega mikilvægur viðskiptabanki með víðtækar starfsheimildir og umfangsmikla starfsemi. Þá er tilgangur laga nr. 140/2018 að koma í veg fyrir peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka með því að skylda aðila sem stunda starfsemi er kann að verða notuð til peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka til að þekkja deili á viðskiptamönnum sínum og starfsemi

þeirra og tilkynna um það til lögbærra yfirvalda vakni grunur um eða verði þeir varir við slíka ólögmæta starfsemi. Starfsemi málsaðila er fjölþætt með mörg starfssvið þar sem fjölmargir sérfræðingar starfa sem gera verður kröfu til að þekki og framfylgi þeim reglum sem gilda um starfsemina.

Við mat á alvarleika brotanna og ákvörðun sektarfjárhæðar var tekið mið af þeim atriðum sem tiltekin eru í 44. gr. a. laga nr. 140/2018. Við ákvörðunina var einnig tekið mið af sjónarmiðum um varnaðaráhrif, skilvirkni og meðalhóf. Til lækkunar á sektarfjárhæð málsaðila var litið til þess að málsaðili sýndi samstarfsvilja, sem m.a. fólst í að málsaðili tók niðurstöðu athugunarinnar alvarlega og sýndi frumkvæði við úrbætur. Þá hefur málsaðili einnig leitað til erlends ráðgjafafyrirtækis til aðstoðar við úrbætur og til að yfirfara aðgerðir málsaðila gegn peningabætti og fjármögnunar hryðjuverka. Til hækkunar sektarfjárhæðar var litið til þess að fjármálaeftirlitið hefur áður, eða n.t.t. í kjölfar athugunar árið 2021, gert margvíslegar athugasemdir við hlítu málsaðila við sömu ákvæði laga nr. 140/2018 og ákvörðun þessi lýtur m.a. að. Einnig horfir til hækkunar sektarfjárhæðar að málsaðili hefur á undanförunum árum gerst sekur um brot gegn lögum sem gilda á fjármálamarkaði þar sem rétt þótti að beita málsaðila viðurlögum. Málsaðili gerði sátt við fjármálaeftirlitið, dags. 9. júní 2023, þar sem málsaðili viðurkenndi að hafa brotið gegn tilgreindum ákvæðum laga nr. 115/2021 um markaði fyrir fjármálagerninga og laga nr. 161/2002 um fjármálafyrirtæki og samþykkti að greiða sekt.

Með hliðsjón af framangreindu, fjölda og alvarleika brotanna, heildarveltu málsaðila m.v. samstæðureikning hans fyrir árið 2022, sjónarmiðum við mat á fjárhæð sekta, 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 570.000.000 kr. króna 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.

Samkvæmt 1. mgr. 53. gr. laga nr. 140/2018 skal fjármálaeftirlitið birta á vef sínum ákvarðanir um stjórnarsýsluviðurlög vegna brota gegn lögnum.