



FRAMKVÆMD ÁHÆTTUMATS

vegna peningabvættis og fjármögnunar hryðjuverka



Fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands gefur út *lærdómsskýrslur* í þeim tilgangi að leiðbeina aðilum undir eftirliti þess með því að miðla lærdómi af athugunum og gagnsöfnun fjármálaeftirlitsins.

Við gildistöku nýrra laga um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka árið 2019 var gerð sú breyting að tilkynningarskyldir aðilar skuli grípa til áhættumiðaðra aðgerða til að koma í veg fyrir að starfsemi þeirra sé misnotuð til peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka. Það felur meðal annars í sér að öllum tilkynningarskyldum aðilum var gert skylt að útbúa eigið áhættumat á starfsemi sinni og viðskiptum til að bera kennsl á og meta hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og sinna reglubundnu eftirliti með viðskiptamönnum sínum á grundvelli þess.

Tilgangurinn með þessari lærdómsskýrslu er að miðla þeirri þekkingu sem er til staðar innan Seðlabanka Íslands um þær kröfur og bestu framkvæmd við gerð áhættumats tilkynningarskylda aðila vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka og reglubundins eftirlits með viðskiptavinum. Skýrslan getur nýst stjórn, framkvæmdastjórn, eftirlitseiningum og framlínustarfsmönnum tilkynningarskyldra aðila til að skilja þær kröfur sem felast í lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Útgefandi:

Seðlabanki Íslands, Kalkofnsvegi 1, 101 Reykjavík, 569 9600, sedlabanki@sedlabanki.is, www.sedlabanki.is

1. útgáfa apríl 2022

Efnisyfirlit

I	Inngangur	4
II	Hugtökin áhættumat og áhættuflokkun	6
III	Aðferðafræði við gerð áhættumats	7
	Almennt	7
	Aðferðafræði við áhættumat á starfsemi (e. business-wide risk assessment)	9
	Aðferðafræði við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum (e. individual risk assessment)	10
IV	Áhættumat	12
	Almennt	12
	Áhættumat á starfsemi (e. business-wide risk assessment)	12
	Almennt	12
	Skriflegt heildstætt áhættumat	12
	Áhættuþættir	13
	Eðlislæg áhætta	14
	Stefna, stýringar, verkferlar og aðrar aðferðir til að draga úr áhættu	15
	Almennt	15
	Stefna	15
	Stýringar og verkferlar	16
	Eftirstæð áhætta	17
	Uppfærsla áhættumats á starfsemi	18
	Áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum (e. individual risk assessment)	18
	Almennt	18
	Áhættuþættir	19
	Mismunandi aðferðir við áhættuflokkun viðskiptamanna	20
	Tilfærsla viðskiptamanna á milli áhættuflokka	20
V	Reglubundið eftirlit	21
	Almennt	21
	Færslueftirlitskerfi	21
	Almennt	21
	Flögg vegna óvenjulegra eða grunsamlegra færslna eða háttsemi og rannsókn þeirra	22
	Eftirlit með upplýsingum	23
VI	Nokkur atriði til umhugsunar	25
	Varnarlínur	25
	Þekking starfsfólks	25
	Hvað má læra af mistökum annarra?	25
	Tilvísanir í réttarheimildir og önnur gögn	26

I Inngangur

- 1.1. Árið 2018 var með lögum nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka (hér eftir nefnd „lögin“) innleidd fjórða tilskipun Evrópusambandsins um varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka¹ ásamt völdum ákvæðum úr fimmtu tilskipuninni.² Með innleiðingunni voru gerðar töluverðar áherslubreytingar á því hvernig tilkynningarskyldir aðilar skv. 2. gr. laganna skyldu nálgast varnir í þessum efnunum. Ein stærsta breytingin fólst í því að öllum tilkynningarskyldum aðilum var gert skylt að útbúa eigið áhættumat á rekstri sínum og viðskiptum til að meta hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá var tilkynningarskyldum aðilum einnig gert skylt að sinna áhættumiðuðu reglubundnu eftirliti með samningssamböndum og viðskiptum.
- 1.2. Í kjölfar lagasetningarinnar krafðist fjármálaeftirlit Seðlabanka Íslands þess að tilkynningarskyldir aðilar undir eftirliti fjármálaeftirlitsins afhentu afrit af áhættumati sínu samkvæmt heimild í 2. mgr. 5. gr. laganna. Tilgangur þessarar kröfu fjármálaeftirlitsins var fyrst og fremst að kanna hvort tilkynningarskyldir aðilar hefðu uppfyllt þá lagaskyldu að gera áhættumat fremur en að kanna efnislegt innihald matsins.
- 1.3. Í framhaldinu var ákveðið að fara í vettvangsathuganir (þemaathugun) hjá völdum tilkynningarskyldum aðilum. Í þemaathuguninni var farið efnislega yfir áhættumat á starfsemi aðilanna, áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum (áhættuflokkun viðskiptamanna), framkvæmd áreiðanleikakannana með hliðsjón af áhættumati og reglubundið áhættumiðað eftirlit.
- 1.4. Fjármálaeftirlitið hóf umræddar vettvangsathuganir í ársbyrjun 2020. Skýrslur sem unnar voru í kjölfarið voru umfangsmiklar og ítarlegar og í þeim var gengið nokkuð langt í að skýra þær kröfur sem gerðar eru til tilkynningarskyldra aðila samkvæmt lögnum og reglugerðum settum með stoð í þeim. Í skýrslunum má m.a. finna þá annmarka sem fjármálaeftirlitið taldi vera á framkvæmd viðkomandi tilkynningarskyldra aðila á áhættumati á rekstri og viðskiptum, á áhættumati á samningssamböndum og einstökum viðskiptum, á aðferðum til að stýra eða draga úr áhættu og á reglubundnu eftirliti.
- 1.5. Tilgangurinn með skýrslu þessari er að miðla þeirri þekkingu sem er til staðar hjá fjármálaeftirlitinu til tilkynningarskyldra aðila, benda á þau tilvik þar sem framkvæmd tilkynningarskyldra aðila var góð og einnig í hvaða tilvikum framkvæmdin hefði mátt vera betri. Þá er að finna í skýrslunni túlkun fjármálaeftirlitsins á merkingu ákveðinna hugtaka sem ekki eru skilgreind í lögnum. Skýrsla þessi er því ekki réttarheimild í sjálfu sér, heldur tilraun fjármálaeftirlitsins til að gera tilkynningarskyldum aðilum hægara um vik að sinna vörnum sínum í samræmi við væntingar fjármálaeftirlitsins. Þá er reynt að forðast upptalningu á skýrum lagakröfum í skýrslunni nema sérstök ástæða sé talin til slíks. Umfjöllun í þessari skýrslu afmarkast að meginstefnu til við áhættumat á starfsemi tilkynningarskyldra aðila og áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum.

1. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2015/849/EB frá 20. maí 2015 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

2. Tilskipun Evrópuþingsins og ráðsins 2018/843/EB frá 30. maí 2018 um breytingu á tilskipun 2015/849/EB.

- 1.6. „Rétt er að geta þess að við gerð skýrslu þessarar er ekki verið taka með beinum hætti mið af sjónarmiðum og lagakröfum tengdum persónuvernd eða öðrum áþekktum lagakröfum, en að sjálfsgöðu ber tilkynningarskyldum aðilum að taka mið af slíkum sjónarmiðum, sem og öðrum lagakröfum eftir því sem við á.
- 1.7. Skýrslu þessari er ekki ætlað að koma í stað þeirra heimilda sem er vísað til í 6. gr. reglugerðar nr. 545/2019 eða annarra sambærilegra gagna sem nauðsynlegt er að höfð séu til hliðsjónar við gerð áhættumats. Skýrslunni er heldur ekki ætlað að koma í stað leiðarvísa eða leiðbeininga stýrihóps dómsmálaráðuneytisins.
- 1.8. Það er von fjármálaeftirlitsins að skýrsla þessi geti nýst tilkynningarskyldum aðilum við að þróa framkvæmd sína þannig að varnir þeirra gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka verði skilvirkari.

II Hugtökin áhættumat og áhættuflokkun

- 2.1. Í lögunum og reglugerðum settum með stoð í þeim er merking hugtaksins áhættumat nokkuð víðtæk. Í fræðsluefni útgefnu af stýrihópi dómsmálaráðuneytisins um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka er áhættumat skilgreint á eftirfarandi hátt: „Skrifleg greining þar sem farið er yfir alla mögulega áhættuþætti í starfsemi tilkynningarskylds aðila til þess að greina hvar helstu ógnir og veikleikar vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka eru til staðar og meta hvar hætta er á að starfsemin verði misnotuð.“³
- 2.2. Fjármálaeftirlitið telur að þrennt felist í hugtakinu áhættumat í skilningi laganna og reglugerða settra með stoð í þeim. Í fyrsta lagi vísar hugtakið til áhættumats á starfsemi tilkynningarskylda aðilans (e. business-wide risk assessment). Í öðru lagi vísar hugtakið til áhættumats á samningssamböndum og einstökum viðskiptum sem felur í sér áhættuflokkun viðskiptamanna eða áhættuflokkun samningssambanda og einstakra viðskipta (e. individual risk assessments). Í þriðja lagi vísar hugtakið í einhverjum tilvikum bæði til áhættumats á starfsemi og áhættumats á samningssamböndum og viðskiptum.
- 2.3. Hugtakið áhættuflokkun eða flokkun í skilningi laganna og reglugerða settra með stoð í þeim er að mati fjármálaeftirlitsins notað til að lýsa tvenns konar áhættuflokkun. Í fyrsta lagi áhættuflokkun áhættuþátta í áhættumati á starfsemi og í öðru lagi áhættuflokkun samningssambanda og einstakra viðskipta á grundvelli áhættumats á samningssamböndum og viðskiptum.
- 2.4. Þá eru dæmi um að í lögunum og reglugerðum settum með stoð í þeim sé hugtakið „áhættumat“, „áhættuflokkun“ eða jafnvel hugtakið „flokkun“ notað um sama verknaðinn. Í þessum efnum kann að vera óljóst hvort verið sé að vísa til áhættuflokkunar áhættuþátta í áhættumati á starfsemi eða áhættuflokkunar samningssambanda og einstakra viðskipta. Í flestum tilvikum verður að telja merkingu hugtaksins ljósa út frá því samhengi sem það er notað í viðkomandi laga- eða reglugerðarákvæði. Í þeim tilvikum þar sem merking hugtaksins er ekki eins ljós lítur fjármálaeftirlitið svo á að það taki bæði til áhættuflokkunar áhættuþátta í áhættumati á starfsemi og til áhættuflokkunar samningssambanda og einstakra viðskipta.

3. Áhættumat, fræðsluefni útgefið af stýrihóp dómsmálaráðuneytisins í júní 2019.

III Aðferðafræði við gerð áhættumats

Almennt

- 3.1. Við gerð áhættumats og skipulag annarra aðgerða gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka ber tilkynningarskyldum aðilum að fullnægja kröfum laga nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, kröfum reglugerðar nr. 545/2019 um áhættumat vegna peningþvættis og fjármögnunar hryðjuverka, og kröfum reglugerðar nr. 745/2019 um áreiðanleikakönnun vegna aðgerða gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, sem settar eru með stoð í lögnum. Þar að auki þurfa tilkynningarskyldir aðilar eftir atvikum að taka mið af viðmiðunarreglum EBA um áhættuþætti vegna peningþvættis og fjármögnunar hryðjuverka⁴ (hér eftir viðmiðunarreglur EBA um áhættuþætti) auk annarra viðurkenndra innlendra og erlendra heimilda til skýringar og fyllingar eftir því sem við á. Í viðauka við skýrslu þessa má finna upptalningu ýmissa heimilda sem fjármálaeftirlitið lítur til í þessum efnum. Þrátt fyrir framangreint er hverjum tilkynningarskyldum aðila veitt töluvert svigrúm varðandi hvernig hann útfærir varnir sínar auk þess sem áhættumat skal taka mið af stærð, eðli og umfangi á starfsemi tilkynningarskylds aðila og margbreytileika starfseminnar.
- 3.2. Áhætta í starfsemi tilkynningarskyldra aðila ræðst af ýmsum þáttum, svo sem áhættuvilja, starfsemi og viðskiptasvæðum. Því er nauðsynlegt að hver og einn tilkynningarskyldur aðili framkvæmi áhættumat út frá þeim áhættuþáttum sem eru til staðar hjá honum. Þannig getur áhættumat eins aðila verið ólíkt áhættumati annars aðila þrátt fyrir að starfsemi þeirra sé sambærileg, t.d. ef viðskiptamannagrunnur þeirra er mjög ólíkur, vöruframboð mismunandi eða dreifileiðir ólíkar. Með sama hætti geta varnir þessara aðila, eðli málsins samkvæmt, verið ólíkar.
- 3.3. Tilkynningarskyldum aðila ber að móta sína eigin aðferðafræði við gerð áhættumats. Í kjölfarið framkvæmir hann áhættumat á starfsemi sinni og viðskiptum út frá aðferðafræðinni. Niðurstöðu áhættumats skal tilkynningarskyldur aðili síðan nýta til þess að móta varnir og stýringar gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Áhættumat tilkynningarskyldra aðila er því grundvallarþáttur varna gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka, enda eiga varnir að byggja á niðurstöðum þeirra greininga sem þar er að finna.
- 3.4. Mikilvægt er að aðferðafræði að baki áhættumati sé vel ígrunduð og rökstudd. Ef aðferðafræði er ófullkomin, byggir á óviðeigandi forsendum, óljóst er hvar og hvernig gagna er aflað eða nálgun við áhættumat órökstudd, er grundvöllur áhættumatsins takmarkaður og auknar líkur á því að áhættumatið endurspegli ekki réttilega þá áhættu sem er til staðar. Það getur leitt til þess að tilkynningarskyldur aðili viðhafi ekki fullnægjandi áhættumiðað eftirlit með vörum, þjónustu, viðskiptum og samningssamböndum sem eykur hættuna á að starfsemi hans sé misnotuð til peningþvættis og fjármögnunar hryðjuverka.
- 3.5. Í 5. gr. laganna, sbr. 4. - 7. gr. reglugerðar nr. 545/2019, er fjallað um áhættumat tilkynningarskyldra aðila og aðferðafræði þar að baki. Að mati fjármálaeftirlitsins ber að taka mið af því sem þar kemur fram við skjalfestingu á aðferðafræði vegna áhættumats á starfsemi sem og við áhættumat á samningssamböndum og viðskiptum eftir því sem við á. Af framangreindum ákvæðum má leiða eftirfarandi varðandi aðferðafræðina:

4. Viðmiðunarreglur EBA um áhættuþætti, EBA/GL/2021/02.

- a. *Áhættumat skal framkvæmt samkvæmt viðurkenndri aðferðafræði og innihalda greiningu og mat áhættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.*⁵

Fjármálaeftirlitið leggur þann skilning í „viðurkennda aðferðafræði“ að átt sé við skýrar, greinargóðar, markvissar og rökstuddar aðferðir til að komast að niðurstöðu um mat á áhættu. Aðferðafræði skal byggja á viðeigandi gögnum til grundvallar greiningum á öllum fyrirbyggjandi áhættuþáttum.

- b. *Færa skal rök fyrir þeirri nálgun sem tilkynningarskyldur aðili kýs að beita við áhættumat sitt.*⁶ *Þar sem löggjöfin veitir ákveðið svigrúm við gerð áhættumats ber að rökstyðja þá nálgun sem viðkomandi tilkynningarskyldur aðili hefur kosið að beita. Telja verður að umrætt skilyrði sé almennt uppfyllt ef aðferðafræði er skýr, greinargóð, markviss og rökstudd.*

- c. *Áður en áhættumat er unnið skal tilkynningarskyldur aðili skjalfesta þá aðferðafræði sem notuð verður við gerð áhættumatsins.*⁷

Fjármálaeftirlitið leggur þann skilning í ákvæðið að aðferðafræðin standi sjálfstætt en sé ekki samofin áhættumati tilkynningarskylda aðilans með óskilgreindum og ómarkvissum hætti. Aðferðafræðin getur þó verið sérstakur kafli í áhættumatinu, eða nokkurs konar inngangur að áhættumatinu.

- d. *Í aðferðafræðinni 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.*⁸

Til að bera kennsl á áhættuþætti í starfsemi viðkomandi tilkynningarskylds aðila er almennt litið til þeirra gagna sem ber að hafa hliðsjón af skv. 6. gr. reglugerðar nr. 545/2019 og annarra gagna sem gefa vísbendingu um áhættuþætti.

Fjármálaeftirlitið telur mikilvægt að fram komi hvernig umrædd gögn verði nýtt en það má gera með ýmsum hætti, t.d. með neðanmálsgreinum í áhættumati félagsins eða öðrum skilmerkilegum hætti.

Fjármálaeftirlitið telur mikilvægt að fram komi hvernig áhættuflokkun áhættuþátta í starfsemi fer fram og hvernig áhættuflokkun samningssambanda og einstakra viðskipta fer fram og hvaða viðmið eru notuð við umræddar áhættuflokkunir, þ.e. hvenær áhætta færist á milli áhættuflokka. Þá þarf skilgreining á viðmiðum að vera þess eðlis að áhættuflokkunin verði ekki of huglæg.

- e. *Áhættumatið skal, eins og unnt er, byggja á heildstæðum og viðeigandi gögnum og fjölbreyttum upplýsingum um þekktu áhættu og áhættuþætti, m.a. frá stjórnvöldum, eftirlitsaðilum og réttarvörsluaðilum og fleiri aðilum sem taldir eru upp í 6. gr. reglugerðar 545/2019.*⁹

Hafi tölu d. hér að framan verið uppfylltur verður almennt að telja að þessi tölu sé einnig uppfylltur.

Áhættumatið skal ná til allra mögulegra áhættuþátta sem tengjast peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.¹⁰

Í þessu sambandi er mikilvægt að við mótun aðferðafræðinnar sé litið til allra viðeigandi innri og ytri gagna, t.d. viðmiðunarreglna EBA um áhættuþætti.

5. 4. gr. reglugerðar nr. 545/2019 og greinargerð með lögum nr. 140/2018.

6. 4. gr. reglugerðar nr. 545/2019.

7. 4. gr. reglugerðar nr. 545/2109.

8. 4. gr. reglugerðar nr. 545/2019.

9. 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 545/2019, sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 545/2019.

10. 1. mgr. 5. gr. reglugerðar nr. 545/2019.

- f. *Fara skal fram reglulegt mat á aðferðafræði og hún uppfærð ef tilefni er til.*¹¹
Tilefni til uppfærslu geta snúið að innri og ytri þáttum, t.d. þegar verið er að markaðssetja nýjar vörur, taka í notkun nýja tækni (bæði nýjar vörur og vörur sem þegar eru í boði) og breytingar verða á áhættuvilja og regluverki.
Þá getur aðferðafræði við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum tekið breytingum ef í ljós kemur að gildandi aðferðafræði nemur ekki ákveðna áhættuþætti með skilvirkum hætti eða ef viðskiptamannagrunnur tilkynningarskylds aðila breytist á þann hátt að taka þarf tillit til nýrra áhættuþátta.
- 3.6. Fjármálaeftirlitið telur að skýrt þurfi að koma fram hvenær aðferðafræði sé grundvöllur að áhættumati á starfsemi aðila og hvenær hún sé grundvöllur að áhættumati á samningssamböndum og einstökum viðskiptum. Þessu má til dæmis ná fram með því að hafa í aðferðafræðinni sérstakan kafla um aðferðafræði við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum.

Aðferðafræði við áhættumat á starfsemi (e. business-wide risk assessment)

- 3.7. Í þemaathugun fjármálaeftirlitsins var aðferðafræði við áhættumat á starfsemi tekin til skoðunar og kannað að hvaða leyti hún samræmdist viðmiðum sem tilgreind eru í kaflanum hér að framan. Sú skoðun leiddi í ljós að aðferðafræði við gerð áhættumats á starfsemi var misvel ígrunduð hjá tilkynningarskyldum aðilum. Í einhverjum tilfellum var nánast engin eða mjög takmörkuð aðferðafræði til staðar. Þess í stað var einungis vísað til þess að lítið hefði verið til ákveðinna innlendra og erlendra gagna án þess að það fengist séð af yfirferð áhættumatsins með hvaða hætti umrædd gögn voru nýtt. Til að áhættumat nái markmiði sínu er nauðsynlegt að aðferðafræði sé skýr og vel rökstudd. Þeim mun ítarlegri og skýrari sem rökstuðningur er, þeim mun líklegri er að unnt sé að greina þá áhættuþætti sem eru í raun og veru til staðar hjá viðkomandi tilkynningarskyldum aðila og bregðast við þeim með viðunandi hætti.¹²
- 3.8. Fyrir kom að aðferðafræði tilkynningarskyldra aðila væri stutt skjal með takmörkuðu innihaldi en að vísað væri til þess í vettvangsathugun fjármálaeftirlitsins að hin ýmsu skjöl væru í raun hluti af aðferðafræðinni án þess að slíkt væri tilgreint í aðferðafræðinni sjálfri. Að mati fjármálaeftirlitsins þarf aðferðafræðin að vera skýr og aðgengileg og ljóst af lestri hennar hvað sé hluti af henni eða viðauki við hana. Sé nauðsynlegt á síðari stigum, eftir að grundvöllur hefur verið lagður að aðferðafræðinni, að bæta viðauka við hana, er æskilegt að það sé gert með skýrum hætti. Sé aftur á móti þörf á að uppfæra aðferðafræðina að verulegu leyti er æskilegt að það sé gert með heildstæðum hætti en ekki með viðaukum og viðbótum.
- 3.9. Mjög mismunandi var hversu marga áhættuflokka tilkynningarskyldir aðilar höfðu skilgreint í aðferðafræði sinni, en algengt var að notast væri við þrjá til fimm flokka. Tilkynningarskyldum aðilum er að einhverju leyti í sjálfsvald sett hver aðferðafræðin er að baki umræddri flokkun og hversu marga áhættuflokka þeir setja upp í aðferðafræði sinni. Aftur á móti leiðir það af eðli máls að eftir því sem starfsemi tilkynningarskyldra aðila er flóknari og margbreytilegri þurfa aðferðafræðin og áhættumatið að vera umfangsmeiri. Að mati fjármálaeftirlitsins er æskilegt að aðferðafræði vegna áhættuflokkunar sé eins einföld og auðið er en þó til þess fallin að ná þeim markmiðum sem stefnt er að.
- 3.10. Í einhverjum tilvikum var ekki stuðst við fyrirliggjandi aðferðafræði við gerð áhættumatsins. Þannig voru dæmi um að við áhættuflokkun áhættuþátta væri miðað við ákveðna fyrir fram skilgreinda áhættuflokka í aðferðafræði en í áhættumatinu sjálfu væru svo notaðir aðrir flokkar. Eins var aðferðafræðin varðandi áhættuflokkun stundum óskýr þannig að ekki var ljóst hvenær áhættuþáttur færðist á milli áhættuflokka.

11. 4. gr. reglugerðar nr. 545/2019.

12. Í greinum 1.13-1.17 viðmiðunarreglna EBA um áhættuþætti má finna leiðarvísi í þessum efnunum.

- 3.11. Í mörgum tilvikum fjallaði aðferðafræði tilkynningarskyldra aðila að engu eða litlu leyti um það hvernig bera skyldi kennsl á áhættuþætti að öðru leyti en að vísað var í áhættumat ríkislögreglustjóra, viðmiðunarreglur EBA um áhættuþætti og fleiri gögn án þess að áhættumatið sjálft bæri með sér að stuðst væri í raun við áhættumat ríkislögreglustjóra, viðmiðunareglurnar, né önnur gögn. Þá höfðu fáir tilkynningarskyldir aðilar gert markvissa greiningu á viðskiptaumhverfi sínu, þar með talið viðskiptamannahópum, til að bera kennsl á áhættuþætti í sinni starfsemi. Af þessum sökum voru þeir áhættuþættir sem tilgreindir voru í áhættumati oft illa rökstuddir eða grundvöllur þeirra byggður á ófullnægjandi forsendum.
- 3.12. Þá byggði aðferðafræði í einhverjum tilvikum á forsendum sem ekki á að líta til við gerð áhættumats vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka. Í þessum tilvikum var almennt verið að líta til svokallaðra rekstraráhættusjónarmiða, þ.e. hvaða áhrif það hefði á starfsemi hins tilkynningarskylda aðila ef fjármagn væri þvættað í gegnum starfsemina eða viðskiptamenn fjármögnuðu hryðjuverk. Að mati fjármálaeftirlitsins gera lögin ekki ráð fyrir að litið sé til slíkra sjónarmiða í áhættumati vegna aðgerða gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.¹³
- 3.13. Í einhverjum tilvikum voru mjög óljós skil á milli áhættumatsins og aðferðafræðinnar þannig að erfitt var að greina hvað ætti að gegna hvaða hlutverki. Þannig voru t.d. í einhverjum tilvikum áhættuþættirnir sjálfir tilgreindir í aðferðafræðinni eða öðrum tengdum skjölum, svo sem verklagsreglum, en ekki í áhættumatinu sjálfu. Slíkt fyrirkomulag er líklegt til þess að valda misskilningi, bæði fyrir aðilana sjálfa sem og eftirlitsaðila, og ekki til þess fallið að ná þeim markmiðum sem stefnt er að.

Aðferðafræði við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum (e. individual risk assessment)

- 3.14. Í þemaathugun fjármálaeftirlitsins var aðferðafræði við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum tekin til skoðunar. Leiddi sú skoðun í ljós að aðferðafræði við gerð áhættumats á samningssamböndum og einstökum viðskiptum var misvel ígrunduð hjá tilkynningarskyldum aðilum.
- 3.15. Nokkuð mismunandi var hvernig tilkynningarskyldir aðilar settu upp aðferðafræði sína við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum. Þar sem best tókst til var fjallað um aðferðafræði við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum með sértækum hætti í stað þess að hún væri óskilgreindur hluti af aðferðafræði við gerð áhættumats á starfsemi. Þá vantaði í einhverjum tilvikum upp á að áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum byggði á fyrirbyggjandi áhættumati á starfsemi tilkynningarskylda aðilans.
- 3.16. Til að reglubundið eftirlit geti skilað markvissum árangri þarf að vanda til aðferðafræði við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum. Í skjalfestri aðferðafræði ber að móta framkvæmd viðkomandi tilkynningarskylds aðila um hvernig er brugðist við öllum þeim áhættuþáttum sem tilgreindir eru í 5. gr. reglugerðar nr. 745/2019 auk annarra áhættuþátta sem geta verið til staðar. Þannig skal m.a. koma fram í aðferðafræðinni hvernig orðsporsáhætta og áhætta vegna stjórnmalalegra tengsla er greind.¹⁴ Einnig þarf að leggja mat á það í aðferðafræðinni hversu þungt hver áhættuþáttur vegur við áhættuflokkun viðskiptamanna.¹⁵

13. Þó að umrædd sjónarmið eigi ekki við varðandi þá aðferðafræði sem hér er til umfjöllunar eiga þau við að öðru leyti sbr. t.d. lið 143 í EBA/GL/2021/05.

14. Til að greina orðsporsáhættu gæti t.d. verið tilgreint í aðferðafræðinni að litið skuli til fjölmiðlaumfjöllunar, dóma eða ákæru vegna ákveðinna brota á refsilögum o.s.frv.

15. Í greinum 3.2 – 3.7 í viðmiðunarreglum EBA um áhættuþætti er nánari útlitun á því til hvers beri að líta við mat á vægi áhættuþátta.

3.17. Þá er mikilvægt að aðferðafræði við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum sé mótuð án tillits til utanaðkomandi þátta, svo sem fjölda starfsmanna sem sinna reglubundnu eftirliti. Í framkvæmd virtist fjármálaeftirlitinu einhverjir tilkynningarskyldir aðilar takmarka skjalaða áhættu þannig að eftirlit með henni væri „viðráðanlegt“. Slík nálgun er að mati fjármálaeftirlitsins ekki til þess fallin að ná þeim markmiðum sem stefnt er að. Markmið þeirra sem útbúa áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum verður alltaf að vera greining á fyrirliggjandi áhættu. Komi í ljós að áhættan sé viðameiri en núverandi varnarkerfi tilkynningarskylda aðilans ráða við er það framkvæmdastjórnar og stjórnar að bregðast við því.

Góð framkvæmd við mótun aðferðafræði vegna áhættumats:

- Skrifleg og vel ígrunduð aðferðafræði þarf að vera til staðar sem uppfyllir þær kröfur sem fram koma í 4. gr. og 1. mgr. 7. gr. reglugerðar nr. 545/2019.
- Fara þarf með kerfisbundnum hætti yfir kröfur laganna og reglugerða nr. 545/2019 og 745/2019.
- Litið skal til þeirra gagna og upplýsinga sem skilgreind eru í 6. gr. reglugerðar nr. 545/2019 og eftir atvikum annarra heimilda eftir því sem við á, og tilgreint hvernig umrædd gögn/upplýsingar nýttust við mótun aðferðafræði og eftir atvikum við framkvæmd áhættumats.
- Farið skal að 5. gr. reglugerðar 745/2019 varðandi áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum.
- Fjalla þarf um hvaða undirbúningsskjöl þurfi að liggja að baki áhættumati, svo sem innri greining á viðskiptamannahópum út frá starfsemi þeirra.
- Aðferðafræði skal einungis byggð á viðeigandi forsendum varðandi hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, en ekki öðrum forsendum, svo sem rekstrarlegum forsendum.
- Skýr aðgreining þarf að vera á milli aðferðafræði og áhættumats.
- Skýrt þarf að vera hvaða aðferðafræði á við um áhættumat á starfsemi og hvaða aðferðafræði á við um áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum.

IV Áhættumat

Almennt

- 4.1. Í þemaathugun fjármálaeftirlitsins var kannað hvort áhættumat tilkynningarskyldra aðila og aðrar aðgerðir þeirra væru til þess fallnar að greina áhættu viðkomandi aðila og stuðla að því að byggja upp markvissar varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Að mati fjármálaeftirlitsins var víða nokkur brestur á að til staðar væri viðhlítandi áhættumat á starfsemi og á samningssamböndum og einstökum viðskiptum. Þennan misbrest má að einhverju leyti rekja til þess að um nýja framkvæmd er að ræða.
- 4.2. Í flestum tilvikum lá fyrir áhættumat á starfsemi en áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum var í mörgum tilvikum nokkuð ófullkomið. Í öðrum tilvikum lá aftur á móti einungis fyrir áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum en ekkert eða mjög takmarkað áhættumat á starfsemi.

Áhættumat á starfsemi (e. business-wide risk assessment)

Almennt

- 4.3. Með áhættumati á starfsemi er verið að vísa til þess sem hefur verið kallað á ensku „*Business-wide risk assessment*“. Í viðmiðunarreglum EBA um áhættuþætti er áhættumat á starfsemi skilgreint sem mat á áhættu vegna peningaþvættis eða fjármögnunar hryðjuverka sem tilkynningarskyldir aðilar eru berskjaldaðir fyrir með hliðsjón af eðli eða margbreytileika starfsemi sinnar.
- 4.4. Fjallað er um áhættumat á starfsemi tilkynningarskyldra aðila í 5. gr. laganna og í reglugerð nr. 545/2019. Í stuttu máli má segja að áhættumat eigi að greina þá áhættu (áhættuþætti) sem er til staðar í starfsemi tilkynningarskyldra aðila án þess að tekið sé mið af stýringum eða öðrum aðferðum til að draga úr áhættunni (hér eftir verða slíkar aðgerðir kallaðar mótvægisáðgerðir). Þessi áhætta er kölluð eðlislæg áhætta (e. inherent risk). Í áhættumatinu skal í kjölfarið tilgreina með hvaða hætti dregið sé úr eðlislægri áhættu með mótvægisáðgerðum. Þegar mótvægisáðgerðirnar hafa verið metnar ber svo að leiða fram áhættuna sem eftir stendur og er sú áhætta kölluð eftirstæð áhætta (e. residual risk). Takist vel til við gerð áhættumats býr tilkynningarskyldur aðili yfir greinargóðri lýsingu á því hvar er mest hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka í starfsemi hans og getur því beint reglubundnu eftirliti sínu af auknum þunga að stærstu áhættuþáttum.
- 4.5. Mjög mismunandi var hvernig tilkynningarskyldir aðilar nálguðust það að setja upp áhættumat sitt. Sumir byggðu mat sitt á tölulegri framsetningu á eðlislægri áhættu, mótvægisáðgerðum og eftirstæðri áhættu. Að mati fjármálaeftirlitsins voru slíkar tölulegar greiningar almennt nokkuð aðgengilegar og skýrar og til þess fallnar að ná utan um áhættuna. Hins vegar skorti oft nokkuð á rökstuðning að baki slíkri tölulegri greiningu að mati fjármálaeftirlitsins. Aðrir nálguðust mat á áhættu með huglægari hætti, en fjármálaeftirlitinu reyndist þá stundum erfitt að átta sig á forsendum niðurstaðna um mat á áhættunni.

Skriflegt heildstætt áhættumat

- 4.6. Eins og fram kemur í 2. gr. reglugerðar nr. 545/2019 skulu tilkynningarskyldir aðilar gera „skriflegt heildstætt áhættumat á rekstri sínum og viðskiptum.“ Í þemaathuguninni komu ítrekað upp vangaveltur um hvað fælist í þessum tveimur hugtökum, þ.e. hugtakinu „skriflegt“ og hugtakinu „heildstætt“.

- 4.7. Að mati fjármálaeftirlitsins felst í hugtakinu „skriflegt áhættumat“ að tilkynningarskyldum aðilum beri að hafa áhættumatið á rituðu máli. Í því felst þó ekki bann við því að framsetning sé með tölulegum hætti að einhverju leyti til að greina og meta áhættu, en að meginstefnu til skal matið vera skriflegt. Þannig gerði fjármálaeftirlitið ekki athugasemdir við það ef áhættumat var sett upp á formi sem ætlað er til tölulegrar nálgunar, svo sem töflureikni (Excel), að því gefnu að matið væri skriflegt.¹⁶ Þó var það mat fjármálaeftirlitsins að þau áhættumöt sem sett voru upp í töflureikni væru í einhverjum tilvikum nær því að vera undirbúningsgagn í skilningi 11. gr. reglugerðar nr. 545/2019 en heildstætt skriflegt áhættumat. Á hinn bóginn var það mat fjármálaeftirlitsins að umrædd skjöl væru mjög góð undirbúningsgögn fyrir áhættumat.
- 4.8. Hvað varðar „heildstætt áhættumat“ þá hefur fjármálaeftirlitið metið það svo að í hugtakinu felist a.m.k.:
- Að áhættumatið sé skýr heild, annað hvort eitt skjal eða skjal með skýrum afmörkuðum viðaukum.
 - Að áhættumatið taki tillit til allra áhættupátta viðkomandi tilkynningarskylds aðila og lagt sé mat á hvern og einn áhættupátt út frá eðlislægri og eftirstæðri áhættu.
 - Að mótvægisáðgerðir vegna viðkomandi áhættupátta séu tilgreindar í áhættumatinu og rökstutt mat lagt á virkni þeirra.
 - Að leidd sé fram með heildstæðum hætti áhætta tengd þeim áhættupáttum sem taldir eru upp í 5. gr. laganna og öðrum áhættupáttum sem eru til staðar, þ.e. hver er eðlislæg og eftirstæð áhætta viðkomandi tilkynningarskylds aðila tengd i) viðskiptamönnum, ii) viðskiptalöndum og svæðum iii) vörum, iv) þjónustu, v) viðskiptum¹⁷, vi) dreifileiðum og vii) tækni. Í þeim tilvikum þar sem einhverjir framangreindra áhættupátta hafa verið metnir saman vegna eðlis rekstrar og viðskipta viðkomandi tilkynningarskylds aðila ætti þó almennt að vera nægjanlegt að leggja heildstætt mat á áhættupáttinn út frá þeim forsendum.

Áhættupættir

- 4.9. Í 1. mgr. 5. gr. laganna auk 5. gr. reglugerðar nr. 545/2019 segir að tilkynningarskyldir aðilar skuli gera áhættumat á rekstri sínum og viðskiptum. Matið skal innihalda eftirfarandi þætti:
- Skriflega greiningu og mat á hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka og skal m.a. taka mið af áhættupáttum sem tengjast viðskiptamönnum, viðskiptalöndum eða svæðum, vörum, þjónustu, viðskiptum, tækni og dreifileiðum.
 - Við gerð áhættumats ber tilkynningarskyldum aðilum að hafa áhættumat ríkislögreglustjóra til hliðsjónar.
 - Áhættumat skal taka mið af stærð, eðli og umfangi starfsemi tilkynningarskyldra aðila og margbreytileika starfseminnar.
 - Þá skal áhættumatið taka til allra rekstrarþátta tilkynningarskylds aðila, byggja á heildstæðum, viðeigandi og fullnægjandi gögnum og upplýsingum og ná til allra mögulegra áhættupátta sem tengjast peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
 - Hugtakið „áhættupáttur“ (e. risk factor) er ekki skilgreint í lögnum eða í reglugerð nr. 545/2019. Í viðmiðunarreglum EBA um áhættupætti¹⁸ er hugtakið „risk factors“ skilgreint með eftirfarandi hætti: „Risk factors’ means variables that, either on their own or in combination, may increase or decrease the ML/TF risk posed by an individual business relationship or occasional transaction“. Í fræðsluefni stýrihóps dómsmálaráðuneytisins um áðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka er áhættupáttur skilgreindur með eftirfarandi hætti: „Með áhættupáttum er átt við þá þætti í starfsemi tilkynningarskylds aðila sem geta verið ber-skjaldaðir gagnvart peningaþvætti eða fjármögnun hryðjuverka“.¹⁹

16. Í 2. mgr. 8. gr. tilskipunar 2015/849 er tilgreint að áhættumat skuli vera „documented“. Það má því halda því fram að krafa íslensku laganna um að áhættumatið skuli vera skriflegt gangi skrefinu lengra en tilskipunin.

17. Með viðskiptum í þessu samhengi er verið að vísa til einstakra færslna.

18. Sjá bls. 17 í viðmiðunarreglum EBA um áhættupætti.

19. Sjá bls. 3 í Áhættumat, fræðsluefni stýrihóps dómsmálaráðuneytisins, júní 2019.

- 4.10. Flestir tilkynningarskyldir aðilar skiptu áhættumati sínu upp í einhvers konar kafla varðandi áhættuþætti tengda (1) viðskiptamönnum, (2) viðskiptalöndum eða svæðum, (3) vörum, þjónustu, viðskiptum, (4) tækni og (5) dreifileiðum eins og tilgreint er í 5. gr. laganna. Sumir tilkynningarskyldir aðilar tóku einhverja framangreindra þátta saman sem einn áhættuþátt, svo sem viðskiptamenn og vörur. Misvel tókst til í þeim efnum en að mati fjármálaeftirlitsins tókst best til þar sem fjallað var um hvern þátt fyrir sig í ákveðnum kafla.
- 4.11. Það er verkefni hvers tilkynningarskylds aðila að greina og meta þá áhættuþætti sem falla undir hvern þátt. Eins er gert ráð fyrir því að umræddir þættir sem taldir eru upp í 5. gr. laganna séu lágmarkspættir og greina skuli og meta aðra þætti ef tilefni er til. Hér, eins og annars staðar, er mikilvægt að greining og rökstuðningur komi fram með skýrum hætti. Að þeirri vinnu lokinni ætti að liggja fyrir hvort umræddur áhættuþáttur sé til staðar og kominn grunnur að því hver sé eðlislæg áhætta í starfsemi viðkomandi tilkynningarskylds aðila.
- 4.12. Í raun voru fáir sem nýttu sér með markvissum hætti fyrirbyggjandi heimildir, svo sem viðmiðunarreglur EBA um áhættuþætti og fyrirbyggjandi fræðsluefni fjármálaeftirlitsins, til að greina áhættuþætti í starfsemi sinni, þrátt fyrir að þar megi finna greinargóða leiðarvísa um þekkta áhættuþætti í starfsemi tilkynningarskyldra aðila. Flestir tilkynningarskyldir aðilar studdust þess í stað við reynslu starfsmanna sinna við að meta hvaða áhættuþættir væru til staðar eða nýttu sér aðrar ógagnsæjar eða ómarkvissar aðferðir. Í þeim tilvikum þar sem fyrirbyggjandi heimildir voru nýttar vantaði aftur á móti stundum nokkuð upp á að greina umrædda áhættuþætti út frá raunverulegri starfsemi viðkomandi aðila.
- 4.13. Að mati fjármálaeftirlitsins er æskilegt að tilkynningarskyldir aðilar líti til allra viðeigandi heimilda til að greina þá áhættuþætti sem eiga við í starfsemi þeirra. Þeir áhættuþættir sem eru tilgreindir í heimildunum þurfa síðan að vera heimfærðir á starfsemi viðkomandi tilkynningarskylds aðila til að meta hvort þeir eigi við eða ekki. Sé áhættuþátturinn til staðar skal svo leggja mat á hver sé eðlislæg áhætta viðkomandi tilkynningarskylds aðila eins og nánar er fjallað um í kaflanum hér að neðan.

Eðlislæg áhætta

- 4.14. Eins og áður hefur komið fram er eðlislæg áhætta sú áhætta sem er til staðar hjá viðkomandi tilkynningarskyldum aðila áður en tekið er mið af mótvægisáðgerðum til að draga úr áhættunni. Þegar áhættuþættir hafa verið greindir ber viðkomandi tilkynningarskyldum aðila að leggja mat á hversu mikil eðlislæg áhætta viðkomandi áhættuþáttar sé. Það mat á að byggja á þeim aðferðum sem koma fram í aðferðafræði viðkomandi tilkynningarskylds aðila.
- 4.15. En hvernig ber að meta það hvort áhætta sé mikil, miðlungs eða lítil? Í því efni ber að líta til ýmissa gagna sbr. 6. gr. reglugerðar nr. 545/2019, m.a. áhættumats ríkislögreglustjóra, erlendra heimilda og innri greininga. Þá þarf að liggja fyrir rökstuðningur að baki eðlislægu áhættunni, en að mati fjármálaeftirlitsins er ekki nægjanlegt að vísa einungis til reynslu starfsmanna til rökstuðnings matinu.
- 4.16. Í þessum efnum gætti stundum nokkurs misskilnings hjá tilkynningarskyldum aðilum um það hvernig nýta ætti upplýsingar og gögn við gerð áhættumats. Þannig var t.d. gjarnan gengið út frá því að áhættumat ríkislögreglustjóra sem gæfi til kynna litla áhættu á Íslandi leiddi sjálfkrafa til þess að um litla áhættu væri að ræða hjá öllum tilkynningarskyldum aðilum. Fjármálaeftirlitið bendir á að niðurstaða ríkislögreglustjóra byggir heildstætt á þeirri hættu sem er til staðar á peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka út frá þeim aðstæðum sem eru á íslenskum markaði. Þrátt fyrir að áhættumat fyrir Ísland gefi til kynna litla áhættu, t.d. vegna skipasölu, þá leiðir það ekki endilega til þess að áhætta einstakra tilkynningarskyldra aðila sé lítil ef skipasalar eru umfangsmiklir viðskiptamenn í starfsemi þeirra.

- 4.17. Við mat á eðlislægri áhættu skal horfa til eðlis áhættuþáttarins, umfangs hans og þess hverjar líkur eru á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka í tengslum við hann. Þannig geta t.d. ákveðnar vörur verið þannig úr garði gerðar að misnotkunin sé líkleg með ákveðnum hætti, t.d. með mörgum „smáum“ færslum (líkur), en á hinn bóginn nýti fáir viðskiptamenn sér umrædda vöru (umfang). Eins geta líkur verið miklar á peningaþvætti vegna viðskipta við ákveðin ríki en umfang viðskipta-sambanda sem tengjast umræddum ríkjum verið mjög takmörkuð. Verulega skorti á að greiningu á eðli, umfangi og líkum væri framfylgt í áhættumati tilkynningarskyldra aðila.
- 4.18. Í grunninn notuðu tilkynningarskyldir aðilar tvær leiðir til að meta eðlislæga áhættu. Í fyrsta lagi lögðu sumir einhvers konar tölulegan mælikvarða á áhættuna þannig að lítil áhætta væri t.d. áhætta undir 30 stigum, miðlungs áhætta væri áhætta sem myndi bera 31 – 70 stig en mikil áhætta væri áhætta umfram 70 stig. Í þessu sambandi þarf að liggja fyrir vel ígrunduð aðferðafræði varðandi hvernig stigakerfið er byggt upp. Gjarnan var einnig settur upp litakóði til að aðgreina áhættustig áhættuþáttanna, þannig að lítil áhætta væri merkt grænum lit, miðlungs áhætta gulum lit og mikil áhætta rauðum lit. Í sumum tilvikum var lagður huglægur mælikvarði á áhættuna sem þó gat byggt á einhverjum hlutlægum mælikvörðum, t.d. tilkynningum undanfarinna ára til skrifstofu fjármála-greininga lögreglu.

Mat á eðlislægri áhættu var gagnsæjast þar sem:

- Lagður var tölulegur rökstuddur mælikvarði á áhættu.
- Mat var lagt á eðli, umfang og líkur hvers áhættuþáttar.
- Skýrt, rökstutt og hlutlægt mat var lagt á eðlislæga áhættu.

Stefna, stýringar, verkferlar og aðrar aðferðir til að draga úr áhættu

Almennt

- 4.19. Í 4. mgr. 5. gr. laganna segir að tilkynningarskyldir aðilar skulu hafa skjalfesta stefnu, stýringar og verkferla til að draga úr og stýra áhættu sem stafar af hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í skýrslu þessari verður talað um mótvægisáðgerðir í þessu sambandi eins og áður hefur verið nefnt.
- 4.20. Þrátt fyrir að lögin kveði á um stefnu, stýringar og verkferla til að milda eðlislæga áhættu er umræddum hugtökum í raun ætlað að ná utan um allar aðgerðir sem draga úr áhættunni, hvaða nöfnum sem slíkar aðgerðir eru nefndar hjá viðkomandi tilkynningarskyldum aðila.
- 4.21. Heilt yfir voru helstu mótvægisáðgerðir til staðar hjá flestum aðilum, en aftur á móti skorti oft á að þær væru nægjanlega skýrar, nægjanlega ítarlegar eða að þeim væri fylgt markvisst eftir í framkvæmd.

Stefna

- 4.22. Tilkynningarskyldum aðilum ber að móta sér stefnu vegna varna gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Almennt er það hlutverk stjórnar að móta stefnu en samkvæmt 6. mgr. 5. gr., sbr. 19. tl. 3. gr. laganna, er nægjanlegt að aðrir aðilar en stjórn setji stefnu vegna varna gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í samræmi við framangreint hafði stefna í nokkrum tilfellum því ekki verið samþykkt af stjórn heldur af regluverði eða ábyrgðarmanni.²⁰ Þrátt fyrir framangreinda lagaheimild telur fjármálaeftirlitið æskilegt að stefna tilkynningarskyldra aðila sé samþykkt af stjórn.

20. Í 19. tl. 3. gr. laga nr. 140/2018 er yfirstjórn skilgreind með eftirfarandi hætt: „Aðili með fullnægjandi þekkingu á áhættu tilkynningarskylds aðila vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka sem er nægilega háttsettur til að taka ákvarðanir varðandi slíka áhættu. Viðkomandi þarf ekki í öllum tilvikum að vera stjórnarmaður hjá tilkynningarskyldum aðila.“

- 4.23. Í stefnu tilkynningarskyldra aðila er æskilegt að leggja línurnar í stórum dráttum varðandi afstöðu viðkomandi aðila til varna gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Stefnan leggur þ.a.l. grunn að þeirri menningu sem stjórn aðilans ætlast til að til staðar sé í starfsemi félagsins. Þá er einnig æskilegt að tilgreint sé í stefnu hvaða starfsemi og háttsemi viðskiptamanna sé utan áhættu-vilja tilkynningarskylda aðilans.²¹
- 4.24. Þá er æskilegt að stefnan sé byggð upp með hefðbundnum hætti, en hvorki lögin né reglugerðir settar með stoð í þeim gera í raun sérstakar kröfur til innihalds stefnu tilkynningarskyldra aðila í þessu sambandi umfram það sem kemur fram í 4. og 5. mgr. 5. gr. laganna, en þar kemur fram að:
- Tilkynningarskyldir aðilar skulu hafa skjalfesta stefnu, stýringar og verkferla til að draga úr og stýra áhættu sem stafar af hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
 - Stefna, stýringar og verkferlar skulu að lágmarki innihalda:
 - Ákvæði um þróun og uppfærslu stefnu, stýringa og verkferla, þ.m.t. aðferðir við mildun áhættu, áreiðanleikakönnun, tilkynningar um grunsamleg viðskipti, innra eftirlit og tilnefningu ábyrgðarmanns, að teknu tilliti til stærðar og eðlis fyrirtækisins, og könnun á hæfi starfsmanna, og
 - eftir því sem við á og að teknu tilliti til stærðar og eðlis starfseminnar, kröfu um sjálfstæða endurskoðunardeild eða sjálfstæða úttektaraðila til að framkvæma úttekt á stefnu, stýringum og verkferlum.
- 4.25. Af framangreindu má sjá að ekki er gerður skýr greinarmunur á hvað falli undir stefnu, hvað falli undir stýringar eða undir verkferla. Að mati fjármálaeftirlitsins ber að hafa til hliðsjónar almennar og sértækar upplýsingar um hvað eigi almennt að falla undir stefnu fyrirtækja í einstökum málum, sbr. m.a. viðmiðunarreglur EBA um innri stjórnarhætti.²²
- 4.26. Stefna inniheldur skjalfest fyrirmæli stjórnar til stjórnenda og starfsmanna sem sinna daglegri starfsemi. Hún er sjálfstætt skjal sem er samþykkt af stjórn og í stefnu koma meðal annars fram markmið og tilgangur, hlutverk og ábyrgð, eftirlit og endurskoðun. Reglur, stýringar og verklag byggja á innihaldi stefnu og því mikilvægt að framsetning sé skýr og til þes fallin að stjórnendur og starfsmenn skilji og þekki innihald hennar. Í einhverjum tilvikum var stefna ekki til staðar sem sjálfstætt skjal hjá þeim aðilum sem sættu þemaathugun fjármálaeftirlitsins heldur var tilgreint í innri reglum eða á öðrum stöðum, jafnvel með sundurleitum hætti, hver stefna aðilans væri.

Stýringar og verkferlar

- 4.27. Þar sem stefnunni sleppir taka stýringar og verkferlar við varðandi mótvægisáðgerðir til mildunar á eðlislægri áhættu. Mismunandi var hvað slíkar mótvægisáðgerðir voru kallaðar í verklagi tilkynningarskyldra aðila en mestu skiptir að slíkar mótvægisáðgerðir séu skilvirkar og skýrar og til þess fallnar að ná því markmiði sem stefnt er að.
- 4.28. Almennt má hafa eftirfarandi til hliðsjónar við gerð verkferla:
- Verkferlar eru nánari útfærsla á því sem fram kemur í stefnu.
 - Verkferlar eru útbúnir af stjórnendum og starfsmönnum sem sinna daglegri starfsemi.
 - Í verkferlum ber að tilgreina hverjir beri ábyrgð á því að tryggja að verklagi sé fylgt eftir og að verkferlar séu uppfærðir.
- 4.29. Þemaathugun fjármálaeftirlitsins leiddi í ljós að verulega skorti á í fjórum atriðum hjá tilkynningar-skyldum aðilum varðandi mótvægisáðgerðir:
- Hjá mörgum aðilum var óljóst hvaða mótvægisáðgerðir væru til staðar til að mæta tilgreindum áhættuþáttum. Til að mótvægisáðgerðir nái markmiði sínu með skilvirkum og gagnsæjum hætti þarf að tilgreina í áhættumati hvaða mótvægisáðgerðir taki til hvaða áhættuþátta.

21. Sjá m.a. g-lið greinar 4.7. í viðmiðunarreglum EBA um áhættuþætti.

22. Viðmiðunarreglur EBA um innri stjórnarhætti, EBA/GL/2021/05.

- b. Þá skorti verulega á að lagt væri rökstutt mat á mótvægisáðgerðirnar þannig að ljóst væri að hve miklu leyti eðlislæg áhætta hefði mildast vegna þeirra. Hvað þetta varðar var nokkuð almennt að tilkynningarskyldir aðilar legðu einungis huglægt og órökstutt mat á mótvægisáðgerðirnar. Slíkt mat leiddi, að mati fjármálaeftirlitsins, oft til þess að aðilarnir ofmátu eða vanmátu mótvægisáðgerðir sínar.
- c. Enn fremur var almennt skortur á að tíðni eftirlits með einstökum áhættuþáttum væri tilgreind í áhættumati.²³
- d. Að lokum voru verklagsreglur stundum efnislitlar, ekki nægilega skýrar og markvissar eða þeim ekki fylgt eftir í framkvæmd.

Að mati fjármálaeftirlitsins eru eftirfarandi áðgerðir helstu mótvægisáðgerðir tilkynningarskyldra aðila:

- Áreiðanleikakannanir og auknar áreiðanleikakannanir.
- Innri verkferlar, stýringar og innri reglur.
- Kerfi sem grípur óvenjulegar færslur skilgreindar út frá fyrir fram ákveðnum og ígrunduðum mælikvörðum.
- Skimun varðandi stjórn mála tengsl (e. PEP).
- Skimun gegn þvingunarlistum.
- Uppfærsla upplýsinga um viðskiptamenn.

Eftirstæð áhætta

- 4.30. Þegar búið er að bera kennsl á áhættuþætti, leggja mat á eðlislæga áhættu, tilgreina mótvægisáðgerðir og leggja mat á þær, ætti að öllu jöfnu að vera frekar einfalt að greina hver eftirstæð áhætta er. Hafi verið lagður tölulegur mælikvarði á eðlislæga áhættu, t.d. 80 stig (mikil áhætta), sem og á virkni mótvægisáðgerða, (t.d. 30 stig), liggur fyrir hver eftirstæð áhætta viðkomandi áhættuþáttar er (í þessu dæmi 50 stig). Hafi áhættuflokkun verið skilgreind í aðferðafræði þannig að lítil áhætta sé 0-30 stig, miðlungs áhætta 31-70 stig og mikil áhætta 71-100 stig þá er búið að færa áhættuna, með mótvægisáðgerðunum, úr mikilli eðlislægri áhættu í miðlungs eftirstæða áhættu. Sé ekki lagður tölulegur mælikvarði á áhættuna og mótvægisáðgerðirnar getur verið erfiðara að leiða fram eftirstæða áhættu og þarfnast eftirstæða áhættan þá ítarlegri og skýrari rökstuðnings.
- 4.31. Mjög misjafnt var hvernig tókst til hjá tilkynningarskyldum aðilum að leiða fram eftirstæða áhættu. Í einhverjum tilfellum töldu aðilarnir að eftirstæð áhætta væri hin sama og eðlislæg áhætta, þrátt fyrir að þeir teldu mótvægisáðgerðir góðar og skilvirkar. Í slíkum tilvikum var oft óljóst hvort mótvægisáðgerðir hefðu haft áhrif á áhættuna þar sem að ekki var lagt mat á virkni mótvægisáðgerða í áhættumati. Hér, eins og annars staðar, skiptir meginmáli að aðferðafræðin sé skýr og að henni sé fylgt við framkvæmd áhættumatsins.

Eftirstæð áhætta – góð framkvæmd:

- Eftirstæð áhætta liggur fyrir í áhættumati varðandi hvern áhættuþátt.
- Rökstuðningur eftirstæðrar áhættu til staðar í áhættumati.
- Skýrasta rökleiðslan að eftirstæðri áhættu var þar sem notaðir voru tölulegir mælikvarðir á áhættu og mótvægisáðgerðir.

23. Hér er t.d. átt við hversu oft er kannað hvort að viðskiptamenn hafi stjórn mála tengsl. Er það gert daglega, vikulega, mánaðarlega o.s.frv.

Eftirstæð áhætta - ófullnægjandi framkvæmd:

- Huglægt mat á eftirstæðri áhættu.
- Eftirstæð áhætta hin sama á áhættuþáttum með mismikla eðlislæga áhættu þrátt fyrir að mótvægisáðgerðir væru sambærilegar.

Uppfærsla áhættumats á starfsemi

- 4.32. Í 2. mgr. 5. gr. laganna er kveðið á um að áhættumat skuli uppfært á tveggja ára fresti eða oftari ef tilefni er til. Þá skal ávallt framkvæma áhættumat áður en nýjar vörur eða þjónusta er settar á markað og þegar teknar eru í notkun nýjar dreifileiðir eða ný tækni.
- 4.33. Eins og áður hefur komið fram er gerð áhættumats nýleg nálgun við varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og því eðlilegt að það taki tilkynningarskylda aðila einhvern tíma að aðlaga sig að þeirri framkvæmd. Á meðan tilkynningarskyldir aðilar eru að ná betri tókum á áhættumatskröfunni verður að teljast eðlilegt að þeir uppfæri áhættumat sitt vel innan þess hámarks-tímaramma sem er tilgreindur í lögnum.
- 4.34. Í þemaathugun fjármálaeftirlitsins var í fæstum tilvikum komið að uppfærslu áhættumats samkvæmt hámarks-tímaviðmiði laganna. Í mörgum tilvikum höfðu tilkynningarskyldir aðilar hins vegar ekki uppfært áhættumat sitt þó að fullt tilefni væri til, t.d. breytt nálgun/framkvæmd í starfseminni eða nýjar vörur komnar á markað. Í einhverjum tilvikum höfðu aðilar ekki uppfært áhættumat sitt þó að fram væru komnar nýjar reglugerðir, þ.e. reglugerðir nr. 545/2019 og nr. 745/2019 sem verður að teljast fullt tilefni í skilningi 2. mgr. 5. gr. laganna.
- 4.35. Að mati fjármálaeftirlitsins væri skynsamlegt að útlista í aðferðafræði tilkynningarskyldra aðila við hvaða tilefni þurfi að uppfæra áhættumatið auk þess sem gott getur verið að tilgreina í áhættumatinu sjálfu hvenær rétt sé að huga að uppfærslu áhættumatsins í samræmi við hámarksviðmið laganna eða innri reglur.

Áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum (e. individual risk assessment)

Almennt

- 4.36. Til þess að tilkynningarskyldir aðilar geti uppfyllt þá skyldu sína að vera með áhættumiðað eftirlit með samningssamböndum og einstökum viðskiptum, eins og kveðið er á um í lokamálslið 1. mgr. 5. gr. laganna, þarf eðli málsins samkvæmt að liggja fyrir áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum (e. individual risk assessment). Af viðmiðunarreglum EBA um áhættuþætti má leiða að með áhættumati á samningssamböndum og einstökum viðskiptum sé átt við *mat á hættu vegna peningabættis eða fjármögnunar hryðjuverka sem tilkynningarskyldir aðilar eru berskjaldaðir fyrir vegna samningssambands eða einstakra viðskipta*.²⁴
- 4.37. Veigamikill þáttur í markvissum áhættumiðunum vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka er að leggja mat á hvaða viðskiptamenn teljist áhættumeiri og hverjir áhættuminni. Til að unnt sé að leiða fram slíkt mat er gerð áreiðanleikakönnun á viðskiptamönnum og þær upplýsingar síðan nýttar til að flokka viðskiptamenn í áhættuflokka í samræmi við fyrirbyggjandi aðferðafræði. Í daglegu tali er þetta mat oft kallað „áhættuflokkun viðskiptamanna“ en með því er þó átt við áhættuflokkun allra samningssambanda og einstakra viðskipta. Í slíkri áhættuflokkun felst enginn áfellingisdómur yfir umræddum viðskiptamanni, heldur getur hann einfaldlega verið í starfsemi sem almennt er talin áhættusöm varðandi peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, starfað á svæðum sem almennt eru talin áhættumikil eða verið í áhættuhópi vegna stjórnmálalegra tengsla.

24. Sjá lið 1.21. í viðmiðunarreglum EBA um áhættuþætti.

Aftur á móti fylgja ákveðnar kvaðir því að flokka aðila sem áhættumeiri viðskiptamenn, þ.m.t. auknar áreiðanleikakannanir og aukið reglubundið eftirlit.

- 4.38. Við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum ber að hafa hliðsjón af áhættumati á starfsemi. Með því er átt við að áhættumat áhættuþátta í starfsemi tilkynningarskyldra aðila á að hafa áhrif á áhættumat og áhættuflokkun viðskiptamanna.
- 4.39. Það virðist nokkuð ríkjandi viðhorf að forðast skuli að ónáða viðskiptamenn með því að fara fram á aukna upplýsingagiöf frá þeim. Því virðist gæta nokkurrar tilhneigingar tilkynningarskyldra aðila til þess að fara varlega í að flokka viðskiptamenn sem áhættumeiri þó svo að fullt tilefni virðist vera til. Að mati fjármálaeftirlitsins er þetta viðhorf varhugavert auk þess sem það byggir á ákveðnum misskilningi um að áfellsdómur felist í áhættuflokkuninni.

Áhættuþættir

- 4.40. Í 5. gr. laganna er tilgreint að líta skuli til áhættuþátta sem tengjast viðskiptamönnum, viðskiptalöndum og svæðum, vörum, þjónustu, viðskiptum, tækni og dreifileiðum. Í 5. gr. reglugerðar nr. 745/2019 er síðan tilgreint að m.a. skuli horfa til eftirfarandi atriða við áhættuflokkun viðskiptamanna:
- Starfsemi²⁵, orðspors²⁶ og stjórn mála legra tengsla viðskiptamanns og raunverulegs eiganda,
 - Dæmi um starfsemi sem er almennt talin áhættusöm er t.d. veðmálastarfsemi, verktaka-starfsemi, lyfjaframleiðsla og vopnaviðskipti.
 - Hvað varðar orðsporsáhættu þá þarf m.a. að líta til fjölmiðlaumfjöllunar, fyrirliggjandi upplýsinga hjá tilkynningarskylda aðilanum, dóma o.s.frv.
 - hvaða ríki eða ríkjasvæði tengjast viðskiptasambandinu,
 - Heimaríki viðskiptamanns, heimaríki eða búseta raunverulegs eiganda, ríki sem framangreindir aðilar tengjast, hvar starfsemin fer fram, hvar markaðir viðskiptamannsins eru o.fl.
 - Í þessu sambandi er ekki nægjanlegt að líta einungis til áhættusamra og ósamvinnuþýðra ríkja samkvæmt 6. gr. laganna heldur ber einnig að líta til annarra mælikvarða svo sem *BASEL aml index*, *Corruption index* o.s.frv.
 - áhættuþátta sem tengjast þeirri vöru, þjónustu eða viðskiptum²⁷ sem sóst er eftir,
 - Hér ber að líta til áhættumats umræddra vara, þjónustu og viðskipta í starfsemi tilkynningarskylda aðilans.
 - hvaða dreifileiðir eru notaðar,
 - Fara viðskiptin fram á starfsstöð tilkynningarskylds aðila, með rafrænum hætti, í gegnum þriðja aðila o.fl.
 - hvort viðskiptamaður notar milliliði til að koma fram fyrir sína hönd,
 - hvort viðskiptamaður er lögaðili með flókið eignarhald eða stjórnskipulag,
 - Er löng eða flókin eignakeðja að baki viðskiptamanninum, hver er tilgangurinn með eignakeðjunni o.s.frv.
 - hvort viðskiptamaður er fjárvörslusjóður eða sambærilegur aðili, og
 - hvort viðskiptamaður stundi aðallega reiðufjárviðskipti.
- 4.41. Mikilvægt er að litið sé til allra framangreindra atriða við áhættumat samningssambanda og einstakra viðskipta sem og að tekið sé mið af áhættumati á starfsemi viðkomandi tilkynningarskylds aðila. Til þess ber einnig að líta að framangreindir þættir eru þeir sem þarf að lágmarki að líta til, en einnig þarf að líta til annarra þátta eftir því sem við á samkvæmt mati og reynslu viðkomandi tilkynningarskylds aðila. Þannig geta legið fyrir áhættuþættir skv. áhættumati á starfsemi sem eru

25. Í greinum 2.3 – 2.4 í viðmiðunarreglum EBA um áhættuþætti er nánari útlitun á áhættuþáttum vegna starfsemi.

26. Í grein 2.5 í viðmiðunarreglum EBA um áhættuþætti er nánari útlitun á áhættuþáttum vegna orðsporsáhættu.

27. Í greinum 2.16 – 2.18 viðmiðunarreglum EBA um áhættuþætti er nánari útlitun á áhættuþáttum tengdum vörum, þjónustu og viðskiptum.

taldir áhættusamir og ber þá tilkynningarskyldum aðilum að bregðast við því við áhættumat á samningssamböndum og einstökum viðskiptum.

4.42. Mismunandi aðferðir við áhættuflokkun viðskiptamanna

- 4.43. Ekki eru gerðar sérstakar formkröfur í lögnum eða reglugerðum settum með stoð í þeim varðandi hvernig áhættuflokkun skuli háttað. Þó má lesa það úr lögnum og reglugerð nr. 745/2019 að áhættuflokkar skuli vera tveir að lágmarki. Að mati fjármálaeftirlitsins kom áhættuflokkun viðskiptamanna almennt best út þar sem voru þrjár eða fjórir áhættuflokkar.
- 4.44. Þá var mjög mismunandi hvernig tilkynningarskyldir aðilar byggðu áhættuflokkunarkerfi sitt upp. Í einhverjum tilfellum var gengið út frá því að allir aðilar væru í lægsta áhættuflokki, en ef ákveðnir áhættuþættir væru til staðar hækkaði viðskiptamaðurinn upp um áhættuflokk eða áhættuflokka.
- 4.45. Í einhverjum tilvikum höfðu tilkynningarskyldir aðilar áhættuflokkað viðskiptamenn með mismunandi hætti eftir mismunandi áhættuþáttum. Þannig gat sami viðskiptamaðurinn verið mjög áhættusamur varðandi eina vöru en áhættulítill varðandi aðra vöru o.s.frv. Slík áhættuflokkun samræmist ekki markmiði laganna að mati fjármálaeftirlitsins heldur verður að leggja heildstætt mat á áhættu í tengslum við viðskiptamanninn út frá öllum áhættuþáttum.
- 4.46. Í einhverjum tilvikum byggði áhættuflokkun viðskiptamanna á hugbúnaðarkerfi frá þriðja aðila. Í slíkum tilvikum verður tilkynningarskyldi aðilinn að skilja til fullnustu hvernig kerfið virkar og gæta verður að því að kerfið meti áhættuþætti sem lagðir eru til grundvallar áhættuflokkun viðskiptamanna í samræmi við áhættumat á starfsemi tilkynningarskylda aðilans.
- 4.47. Að mati fjármálaeftirlitsins tókst best til við áhættuflokkun viðskiptamanna þegar tilteknum áhættuþáttum, einkum út frá 5. gr. reglugerðar nr. 745/2019 sem og áhættumati á starfsemi viðkomandi aðila, voru gefin ákveðin stig og samanlögð stig hjá hverjum viðskiptamanni fyrir sig leiddu svo til ákveðinnar áhættuflokkunar viðskiptamannsins. Í þessu sambandi þarf þó að hafa í huga að áhættuþættir geta vegið misþungt og ef viðskiptamaður telst áhættusamur út frá tveimur eða fleiri áhættuþáttum, t.d. út frá landssvæði og starfsemi, má vera að áhættan sé ekki bara að tvöfaldast heldur margfaldast. Þannig er t.d. viðskiptamaður sem býr yfir stjórnmalalegum tengslum og er frá áhættusömu ríki margfalt áhættusamari en viðskiptamaður sem er frá áhættusömu ríki en býr ekki yfir stjórnmalalegum tengslum.

Tilfærsla viðskiptamanna á milli áhættuflokka

- 4.48. Þegar nýr viðskiptamaður kemur í viðskipti ber tilkynningarskyldum aðila að áhættumeta hann og flokka hann í viðeigandi áhættuflokk þannig að unnt sé að framkvæma fullnægjandi áreiðanleikakönnun og hafa fullnægjandi reglubundið eftirlit með honum. Aftur á móti kunna breytingar á háttsemi hans, stjórnskipulagi eða önnur atriði að leiða til þess að upphafleg áhættuflokkun gefi ekki rétta mynd af honum. Þannig gæti viðskiptamaðurinn t.d. hafa lagt upp með í upphafi samningssambands að eiga ekki mikil reiðufjárviðskipti en forsendur hafa breyst og reiðufjárviðskipti aukast, eða viðskipti hans breyst þannig að hann er t.d. í tíðum viðskiptum við aðila í ríkjum sem talin eru áhættusöm sem ekki voru forsendur við upphaf samningssambands o.s.frv. Eins er ekki sjálfgefið að þær upplýsingar sem viðskiptamaður veitir í upphafi gefi rétta eða raunverulega mynd af honum. Nauðsynlegt er að bregðast við breyttum forsendum sem þessum. Í þessu sambandi reynir á samspil reglubundins eftirlits og áhættumats á samningssamböndum og viðskiptum eins og áður hefur verið fjallað um.

Ófullnægjandi framkvæmd:

- Einungis verið að nota hluta þeirra áhættuflokka sem eru skilgreindir.
- Allir eða nánast allir viðskiptamenn í sama áhættuflokki.

V Reglubundið eftirlit

Almennt

- 5.1. Með reglubundnu eftirliti er í raun átt við allt eftirlit vegna aðgerða gegn peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Til þess að unnt sé að ná því markmiði sem stefnt er að þarf reglubundið eftirlit að vera áhættumiðað og miðað að áhættu sem tengist peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Í því felst m.a. að áhættuflokkun viðskiptamanna þarf að vera til þess fallin að ná utan um áhættusöm samningssambönd og viðskipti og að eftirlit með áhættumeiri viðskiptamönnum sé síðan bæði tíðara og dýpra en hjá áhættuminni viðskiptamönnum.
- 5.2. Þrátt fyrir að umfjöllunin hér að neðan takmarkist við færslueftirlitskerfi auk uppfærslu upplýsinga má einnig hafa hana til hliðsjónar þar sem slík kerfi eru ekki til staðar. Séu kerfi ekki látin greina hegðun viðskiptamanna, t.d. í tilviki minni tilkynningarskyldra aðila, er unnt að greina slíka hegðun með handvirkum hætti. Í þeim tilvikum þurfa að vera til staðar vel ígrundaðir verkferlar sem eru m.a. til þess fallnir að greina frávik og grunsamleg viðskipti.

Færslueftirlitskerfi

Almennt

- 5.3. Til að eftirlitið skili tilætluðum árangri getur þurft að nota sérstakt færslueftirlitskerfi en í sumum tilvikum er nægjanlegt að eftirlitið sé handvirkt. Eftir því sem starfsemi tilkynningarskylds aðila verður flóknari og umfangsmeiri eykst þörf á færslueftirlitskerfi til að styðja við eftirlitið. Hins vegar er ekki nóg að hafa slíkt færslueftirlitskerfi heldur verður að stilla það þannig að kerfið nái utan um þá háttsemi sem því er ætlað að ná utan um. Slík stilling er vandasamt verk sem að einhverju leyti er í stöðugri þróun. Þá þarf huglægt mat alltaf að koma að eftirlitinu með einhverjum hætti.
- 5.4. Flestir aðilar sem framkvæmd var þemaathugun hjá þjuggu yfir einhvers konar rafrænu færslueftirlitskerfi til greiningar á óvenjulegum og grunsamlegum færslum eða óvenjulegri háttsemi. Kerfin voru þó misvel til þess fallin að sinna umræddu eftirliti og sumum kerfunum var í raun ætlað að sinna annars konar eftirliti en eftirliti með peningþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
- 5.5. Almennt er talað um að upp komi „flögg“ þegar kerfi greinir tilvik sem gætu verið óvenjulegar eða grunsamlegar færslur eða háttsemi. Flaggi eftirlitskerfið færslu ber tilkynningarskyldum aðila að skoða flaggið og meta hvort rannsaka þurfi viðkomandi háttsemi viðskiptamannsins betur og kanna hvort um sé að ræða svokallaða sannjálkvæða niðurstöðu.
- 5.6. Flest kerfin voru sett þannig upp að aðilarnir þurftu sjálfir að tilgreina þau viðmið sem kerfið átti að vakta en viðmiðin byggðu þó oft á grunni frá þjónustuaðila. Minniháttar breytingar á undirliggjandi viðmiðum kerfanna, t.d. fjárhæðaviðmið, gátu haft þær afleiðingar í för með sér að flögg margfölduðust eða að þeim fækkaði verulega. Í ljósi þessa er það aðkallandi verkefni að undirliggjandi reglur og viðmið sem kerfin styðjast við séu til þess fallin að grípa óvenjulegar eða grunsamlegar færslur eða háttsemi. Séu kerfin að gefa frá sér of mörg flögg getur það leitt til þess að rannsókn flagga verður ónákvæm eða alls ekki framkvæmd. Séu kerfin aftur á móti að flagga of sjaldan geta alls kyns óvenjulegar eða grunsamlegar færslur eða háttsemi fallið milli skips og bryggju og ekki fengið þá rannsókn sem æskileg væri.
- 5.7. Mjög mismunandi var hversu mörg flögg voru að koma upp hjá tilkynningarskyldu aðilunum í þeim úrtökum sem voru til skoðunar hjá fjármálaeftirlitinu. Hjá sumum aðilunum komu upp mjög mörg

flögg en hjá öðrum fá eða engin. Hjá flestum aðilunum gerði fjármálaeftirlitið athugasemd við að ekki hefði komið upp flagg varðandi tilgreindar færslur, til að mynda varðandi háar færslur sem voru í ósamræmi við aðrar færslur viðskiptamannsins, færslur einkahlutafélags sem var í eigu aðila frá áhættusömu ríki, færslur þar sem reiðufé var lagt inn á viðskiptamann og millifært þaðan beint inn á raunverulegan eiganda o.s.frv.

- 5.8. Hafi áhættumat og áhættuflokkun viðskiptamanna verið unnið með markvissum hætti ætti það að gefa góða mynd af því hvar helstu hættur liggja hjá viðkomandi tilkynningarskyldum aðila. Reglur færslueftirlitskerfisins ættu því að vera sniðnar út frá áhættumati á starfsemi og áhættumati á samningssamböndum og einstökum viðskiptum en í framkvæmd virtust reglur og viðmið kerfanna oft vera í takmörkuðum tengslum við áhættumat aðilanna.
- 5.9. Til að reglubundið eftirlit nái markmiðum sínum ber að sniða reglur og viðmið í færslueftirlitskerfinu að mismunandi áhættuflokkum viðskiptamanna. Þannig ber að fylgjast betur með áhættumeiri viðskiptamönnum og viðskiptum en þeim sem lítil hætta er talin steðja af. Þetta er t.d. unnt að gera með því að hafa fjárhæðarviðmið reglna mismunandi eftir áhættuflokkum eða láta fleiri reglur ná til áhættumeiri viðskiptamanna o.s.frv. Í flestum tilfellum var hins vegar enginn eða óverulegur munur á reglubundnu eftirliti með mismunandi áhættuflokkum viðskiptamanna.

Flögg vegna óvenjulegra eða grunsamlegra færslna eða háttsemi og rannsókn þeirra

- 5.10. Við mat á því hvað teljist til óvenjulegra eða grunsamlegra færslna eða háttsemi ber að líta til almennra og sértækra sjónarmiða varðandi háttsemi umrædds viðskiptamanns og nýta þær upplýsingar sem viðkomandi tilkynningarskyldur aðili býr yfir um viðskiptamanninn. Þannig ber m.a. að líta til þeirra upplýsinga sem viðskiptamaður hefur gefið upp í áreiðanleikakönnun varðandi vænta veltu, uppruna fjár o.s.frv. sem og þeirrar reynslu sem tilkynningarskyldi aðilinn hefur yfir að búa varðandi hefðbundna háttsemi viðskiptamannsins auk þess að taka mið af öðrum viðskiptamönnum í sambærilegri starfsemi.
- 5.11. Stór hluti flagga eru almennt „fölsk jákvæð flögg“ (e. false positive), en sérfræðingar við yfirferð flagga eru oftast fljótir að greina þau sem slík. Í þessu sambandi er rétt að taka fram að eðli máls samkvæmt eiga flest flögg sér eðlilegra skýringar en til þess að hægt sé að leggja mat á það þarf oft að fá skýringar hjá viðskiptasjóra eða eftir atvikum hjá viðskiptamanninum sjálfum. Hvað varðar þau flögg sem krefjast meiri rannsóknar þá var mjög mismunandi hve mikil vinna var lögð í slíkar rannsóknir, hvort kallað væri eftir skýringum á háttseminni o.s.frv. Að mati fjármálaeftirlitsins virðist ríkja ákveðin tregða við að óska eftir skýringum á færslum en æskilegt verður að teljast að tilkynningarskyldir aðilar vinni markvisst að því að breyta þeirri menningu.
- 5.12. Almennt sinntu á bilinu 1-3 starfsmenn rannsókn flagga. Til þess að draga úr umfangi þessarar vinnu höfðu tilkynningarskyldir aðilar í sumum tilfellum stillt kerfin þannig að fjöldi flagga væri í samræmi við fjölda tiltækra starfsmanna. Slík nálgun er að mati fjármálaeftirlitsins mjög varhuga-verð. Tilkynningarskyldir aðilar verða að stilla af fjölda starfsmanna í samræmi við fjölda flagga eða setja varnir sínar upp með öðrum hætti ef sú leið er ekki fær.
- 5.13. Þegar rannsókn flagga var lokið var mjög mismunandi hversu greinargóðar skýringar væru á þeim flöggum sem komu upp. Í einhverjum tilvikum hafði flöggum jafnvel verið lokað án þess að nokkur skoðun á þeim hefði átt sér stað. Að mati fjármálaeftirlitsins er æskilegt að verklagsreglur tiltaki með skilmerkilegum hætti í hvaða tilfellum flögg skulu rannsökuð, hvernig rannsókn skuli háttað og hvernig loka skuli flöggum. Slík vinnubrögð auðvelda allan rekjanleika vegna rannsóknar skrifstofu fjármálagreiningar lögreglu og eftirlitsaðila.

- 5.14. Mjög mismunandi var hversu fljótir tilkynningarskyldir aðilar voru að bregðast við þeim flöggum sem komu upp. Að mati fjármálaeftirlitsins er mikilvægt að yfirferð flagga sé áhættumiðuð og taki þannig m.a. mið af áhættuflokkun þeirra viðskiptamanna sem flöggin tilheyra. Hefja skal rannsókn flagga eins fljótt og auðið er, helst samdægurs eða innan fárra daga frá því að flagg kemur upp fyrir áhættumestu tilvikin.
- 5.15. Í einhverjum tilvikum var ekki hægt að fletta upp flöggum eftir kennitölu, hvort sem þau voru afgreidd eða óafgreidd. Þá voru í einhverjum tilfellum tæknilegar hindranir sem leiddu til þess að erfitt var að skoða flögg sem voru afgreidd. Að mati fjármálaeftirlitsins getur verið mikilvægt að skoða eldri flögg við rannsókn nýrra mála auk þess sem eftirlitsaðilar og skrifstofa fjármálagreininga lögreglu þurfa að hafa greiðan aðgang að slíkum gögnum.

Eftirlit með upplýsingum

- 5.16. Eins og kveðið er á um í lögnum skal uppfæra reglulega þær upplýsingar sem tilkynningarskyldur aðili býr þegar yfir um viðskiptamenn sína. Slík uppfærsla skal eiga sér stað með fyrir fram skilgreindum og áhættumiðuðum hætti í samræmi við fyrirliggjandi aðferðafræði. Þessari kröfu laganna er almennt mætt með því að uppfæra upplýsingar um viðskiptamenn með reglubundnum og áhættumiðuðum hætti, þannig að áhættumestu viðskiptamennirnir sæti tíðari uppfærslu áreiðanleikakönnunar en þeir sem minni áhætta fylgir. Slík uppfærsla uppfyllir þó einungis lágmarkskröfur laganna að mati fjármálaeftirlitsins. Þar fyrir utan þurfa tilkynningarskyldir aðilar að búa yfir einhvers konar kerfi eða verklagi sem nær til þess ef fyrir fram skilgreindar breytingar varðandi áhættuþætti eiga sér stað.²⁸ Þannig getur t.d. fjölmiðlaumfjöllun eða dómur varpað nýju ljósi á orðspor viðskiptamanns, breytingar orðið á stjórn, framkvæmdastjórn eða eignarhaldi o.s.frv. sem hefur áhrif á áhættu tengda viðskiptamanni.
- 5.17. Að mati fjármálaeftirlitsins er það á ábyrgð hvers og eins tilkynningarskylds aðila að fylgjast með eða hafa aðgang að eins góðum upplýsingum um viðskiptamenn sína og frekast er kostur. Aftur á móti er mismunandi eftir umfangi og starfsemi aðila hvort nauðsynlegt sé að kaupa aðgang að gagnaveitu eða hvort unnt sé að ná utan um þennan þátt með öðrum hætti. Í öllu falli þurfa tilkynningarskyldir aðilar að hafa skýrt og greinargott skipulag á því hvernig þeir sinna þeirri skyldu sinni að þekkja viðskiptamann sinn, og því þarf að vera lýst í innri reglum hver beri ábyrgð á að fylgja því eftir.
- 5.18. Mjög mismunandi var hvernig tilkynningarskyldir aðilar voru í stakk búnir til að endurmeta áhættuflokkun viðskiptamanna eins og lýst er hér að framan. Í sumum tilfellum var allt traust lagt á nýjustu áreiðanleikakannanir og engar markvissar aðgerðir voru til staðar til að nema breytingar hjá viðskiptamanni. Í þessum tilvikum var stundum vísað til þess að það væri á ábyrgð viðskiptamannsins að tilkynna um slíkar breytingar, en slík framkvæmd er að mati fjármálaeftirlitsins ekki fullnægjandi. Í öðrum tilfellum var lagt upp með það að kerfi viðkomandi tilkynningarskylds aðila myndi læra á hegðun viðskiptamannsins (færsluhegðun) og kerfin myndu flagga ef breytt væri út af þeirri hegðun. Væri ástæða til, út frá hegðunarbreytingunni, að breyta áhættuflokkun viðkomandi viðskiptamanns þá væri það gert.
- 5.19. Margir aðilar voru með samninga við gagnabanka til að fá nýjar upplýsingar um viðskiptamenn (svo sem fjölmiðlavöktun eða fyrirtækjaskrá). Þá var sú ábyrgð í einhverjum tilvikum lögð á fyrstu varnarlínu að vera vakandi fyrir breytingum hjá viðskiptamanni og bar þá viðkomandi framlínustarfsmanni að bregðast við breyttum aðstæðum, m.a. með því að tilkynna um breytingarnar til ábyrgðarmanns.

28. Sjá m.a. í liðum 1.6.-1.10 viðmiðunarreglum EBA um áhættuþætti.

5.20. Nokkrir aðilar báru upplýsingar úr gagnabönkum saman við fyrirliggjandi upplýsingar með reglubundnum hætti. Sá galli var hins vegar á framkvæmdinni að tilkynningarskyldu aðilarnir brugðust ekki með markvissum hætti við hinum nýju upplýsingum með því að óska eftir gögnum eða skýringum þegar það átti við eða eftir atvikum að framkvæma nýja áreiðanleikakönnun. Þrátt fyrir það verður að teljast að þessi framkvæmd hafi verið hin besta sem fjármálaeftirlitið sá í þessum efnum.

Góð framkvæmd:

- Reglur og viðmið sem eru í eftirlitskerfum byggja m.a. á áhættumati tilkynningarskylds aðila.
- Flögg úr eftirlitskerfum gefa góða vísbendingu um áhættu án þess að fjöldi flagga sé takmarkaður vegna vinnusparnaðar.
- Viðskiptamenn í mismunandi áhættuflokkum sæta mismunandi eftirliti.
- Flögg eru yfirfara með áhættumiðuðum hætti eins fljótt og auðið er.
- Starfsmenn sem yfirfara flögg hafa góðan skilning á þeim reglum og viðmiðum sem eru skilgreindar til að vakta hegðun viðskiptamanna.
- Kallað er eftir skýringum og/eða gögnum varðandi færslu þegar óvissa er til staðar um hana.
- Merkt er við í kerfum viðkomandi tilkynningarskylds aðila hvernig rannsókn á flaggi var háttáð og hvernig var komist að niðurstöðu varðandi flaggið.
- Tilkynningarskyldir aðilar gæta forsjálni í aðgerðum sínum (proactive) í stað þess að styðjast einungis við fyrirliggjandi upplýsingar úr áreiðanleikakönnunum (reactive).

VI Nokkur atriði til umhugsunar

Varnarlínur

- 6.1. Samkvæmt viðmiðunarreglum EBA um innri stjórnarhætti²⁹ er innra eftirliti skipt upp í þrjár varnarlínur. Þannig er 1. varnarlínan almennt skipuð starfsmönnum og stjórnendum í framlínu, 2. varnarlína nær til regluvörslu og áhættustýringar og 3. varnarlína nær til innri endurskoðunar sem starfar fyrir og í umboði stjórnar. Í þeirri þemaathugun sem fjármálaeftirlitið gerði var ekki lagt mat á hvort vörnum væri sinnt innan viðeigandi varnarlína heldur var fyrst og fremst verið að kanna hvort varnir væru almennt til staðar og fullnægjandi. Þannig var ekki fundið að því að varnir væru í rangri varnarlínu ef varnir voru til staðar með einhverjum hætti.
- 6.2. Við mótun innra eftirlits og aðgerða til að stjórna áhættu er mikilvægt að tryggja að sú eining sem stofnar til áhættu beri jafnframt ábyrgð á henni og til staðar séu eftirlitsaðgerðir sem tryggja að farið sé að ytri og innri kröfum. Tilkynningarskyldir aðilar þurfa því að skilgreina og útfæra hlutverk og ábyrgð hverrar varnarlínu, en algengt var að 1. varnarlína legði of mikið traust á 2. varnarlínu sem er almennt frekar fáskipuð. Enn fremur voru þess dæmi að lagt væri meira traust á 1. varnarlínu en hún gat með góðu móti staðið undir. Í þeim tilvikum þar sem ábyrgðin var að verulegu leyti lögð á 1. varnarlínu voru almennt verulegir meinbugir á að vörnum væri sinnt með viðunandi hætti.
- 6.3. Mikilvægt er að hver varnarlína sinni því hlutverki sem henni er ætlað og að gerður sé greinarmunur á eftirlitsaðgerðum í 1. varnarlínu og eftirliti regluvörslu og áhættustýringar í 2. varnarlínu. Þriðja varnarlína framkvæmir svo úttektir til að kanna virkni og gæði innra eftirlits í 1. og 2. varnarlínu.

Þekking starfsfólks

- 6.4. Niðurstöður í þemaathugun fjármálaeftirlitsins endurspeglar að bæta þurfi þekkingu starfsmanna tilkynningarskyldra aðila hvað varðar varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Í því sambandi er mikilvægt að framlínustarfsmenn og starfsmenn eftirlitseininga hafi fullan stuðning framkvæmdastjórnar og stjórnar til að sinna vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Þá þarf að stuðla að jákvæðu viðhorfi starfsmanna varðandi framkvæmd áreiðanleikakannana og kynna starfsmönnum að framkvæmd þeirra þjóni veigamiklum tilgangi bæði fyrir tilkynningarskylda aðilann sem og almannaheill.
- 6.5. Ýmsar leiðir eru færar til að bæta meðvitund starfsfólks tilkynningarskyldra aðila, en mikilvægasta stjórnátakið til að breyta menningunni er að mati fjármálaeftirlitsins að stjórn og framkvæmdastjórn taki á málinu af festu. Í því felst m.a. að bregðast við ábendingum í skýrslum regluvarða/ábyrgðar- manna þegar bent er á að vörnum sé ábótavant og með auknu svigrúmi til fræðslu starfsfólks.

Hvað má læra af mistökum annarra?

- 6.6. Aukin áhersla hefur verið lögð á varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka um allan heim undanfarin misseri. Þannig hafa tilkynningarskyldir aðilar sem ekki hafa sinnt þessum mála- flokki með viðunandi hætti þurft að sæta því að greiða háar sektir auk þess sem orðspor þeirra hefur beðið hnekki. Mikilvægt er að íslenskir tilkynningarskyldir aðilar kynni sér vel þau mál sem hafa fordæmisgildi fyrir þá og læri af þeim mistökum sem þar hafa verið gerð.³⁰

29. Viðmiðunarreglur EBA um innri stjórnarhætti, EBA/GL/2021/05.

30. Sjá t.d. AML Bank Fines Report 2020 og AML Bank Fines Report 2021.

Tilvísanir í réttarheimildir og önnur gögn

Innlendar réttarheimildir

- Lög nr. 140/2018 um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka
- Reglugerð nr. 745/2019 um áreiðanleikakönnun vegna aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka
- Reglugerð nr. 545/2019 um áhættumat vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka
- Lög nr. 64/2019 um frystingu fjármuna og skráningu aðila á lista yfir þvingunaraðgerðir í tengslum við fjármögnun hryðjuverka og útbreiðslu geryðingarvopna
- Reglugerð nr. 70/2019, um upplýsingar sem fylgja skulu við millifærslu fjármuna vegna aðgerða gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka
- Áhættumat ríkislögreglustjóra, útgefið í mars 2021
- Váþættir á bankamarkaði, útgefið af fjármálaeftirliti Seðabanka Íslands í mars 2021
- Áhættusöm ríki, útgefið af stýrihóp dómsmálaráðuneytisins í maí 2019
- Rannsóknar og tilkynningarskylda, útgefið af stýrihóp dómsmálaráðuneytisins í maí 2019
- Þjálfun starfsmanna, útgefið af stýrihóp dómsmálaráðuneytisins í maí 2019
- Ábyrgðarmaður, útgefið af stýrihóp dómsmálaráðuneytisins í maí 2019
- Áhættuþættir á líffryggingamarkaði, útgefið af Fjármálaeftirlitinu í mars 2019
- Áhættuþættir á verðbréfa- og sjóðamarkaði, útgefið af fjármálaeftirliti Seðabanka Íslands í ágúst 2022
- Áhættuþættir tengdir peningasendingum, útgefið af fjármálaeftirliti Seðabanka Íslands í júní 2019
- Áhættuþættir vegna útgáfu og meðferðar rafeyris, útgefið af Fjármálaeftirlitinu í júní 2019
- Áhættumat, útgefið af stýrihóp dómsmálaráðuneytisins í júní 2019
- Áreiðanleikakönnun, útgefið af stýrihóp dómsmálaráðuneytisins í júní 2019
- Alþjóðlegar þvingunaraðgerðir, útgefið af stýrihóp dómsmálaráðuneytisins í júlí 2019
- Leiðbeiningar um eftirlit með viðskiptamönnum á listum yfir þvingunaraðgerðir, útgefið af Fjármálaeftirlitinu í nóvember 2019

Erlendar heimildir

- Viðmiðunarreglur EBA um áhættuþætti vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka, EBA/GL/2021/02, útgefnar 1. mars 2021
- Tilmæli FATF, útgefin í febrúar 2012 og uppfærð í júní 2021
- Efni útgefið af JMLSG (stýrihópur í Bretlandi)
- Leiðbeiningar um áhættumiðað eftirlit á bankamarkaði, fyrir líffryggingarfélög og fyrir þjónustuveitendur sýndarfjár og stafrænna veskja útgefið af FATF.
- Leiðbeiningar um gagnsæi og raunverulegt eignarhald útgefið af FATF.
- Leiðbeiningar um bestu framkvæmd varðandi raunverulegt eignarhald lögaðila, útgefið af FATF
- Leiðbeiningar um millibankaviðskipti, útgefið af FATF
- Leiðbeiningar um skipulagða brotastarfsemi og aðferðir við peningabætti, útgefið af FATF
- Váþættir í tengslum við sýndareignir, útgefið af FATF

Gagnlegar heimasíður

- <https://www.fme.is/eftirlit/eftirlit-med-adgerdum-gegn-peningathvaetti-og-fjarmognun-hrydjuverka/>
- <https://www.fatf-gafi.org/>
- <https://www.wolfsberg-principles.com/>
- <https://www.acams.org/en>
- <https://baselgovernance.org/>
- <https://www.handbook.fca.org.uk/handbook/FCG.pdf>
- <https://jmlsg.org.uk/>