



Betænkning om bødesanktioner på det finansielle område

Betænkning nr. 1561

Kronologisk fortegnelse over betænkninger

	2010	2015
1513	Betænkning om optagelse og protokollering af forklaringer i straffesager	1550 Betænkning om åbenhed om økonomisk støtte til politiske partier
1514	Betænkning om farlige hunde	1551 Betænkning om magtanvendelse over for børn og unge, der er anbragt uden for hjemmet
1515	Betænkning om det videnskabetiske komitesystem i Danmark	1552 Ægtefællers økonomiske forhold
1516	Betænkning om offentlige myndigheders offentliggørelse af kontrolresultater, afgørelser mv.	1553 Betænkning om offentligt ansattes ytringsfrihed og whistleblowerordninger
1517	Beretning om elektronisk aftaleindgåelse og handel	1554 Betænkning om videoafhøring af børn og unge i straffesager
1518	Betænkning om ægtefælleskifter	1555 Ansattes retsstilling under insolvensbehandling
1519	Betænkning om revision af dødsboskifteloven	1556 Straffelovrådets udtalelse om visse spørgsmål vedrørende deltagelse i og hvervning til væbnede konflikter i udlandet, som den danske stat er part i
1520	Betænkning om huseftersynsordningen	1557 Betænkning om opfølgning på Christiania-sagen: Betænkning fra Udvalget om opfølgning på Christiania-sagen
1521	Betænkning om insiderhandel	
1522	Reform af den civile retspleje VI	
1523	Betænkning om en fremtidig statsadvokatordning	
	2011	2016
1524	Betænkning om revision af hundeloven	1558 Sagkyndig bevisførelse mv.: Reform af den civile retspleje IX
1525	Betænkning om konkurskarantæne	1559 Straffelovrådets betænkning om væbnede konflikter i udlandet
1526	Betænkning om tilhold, opholdsforbud og bortvisning	1560 Betænkning om inddragelse af uhensigtsmæssig adfærd i fængsler og arresthuse ved varetægtsfængsling og strafudmåling.
1527	Provstestillingen og provstiets funktion	
1528	Betænkning om revision af reglerne om forkyndelse	
	2012	
1529	Betænkning om PET og FE	
1530	Reform af den civile retspleje VII	
1531	Strafudmåling – samspillet mellem lovgiver og domstole	
1532	Betænkning om indsamlinger	
1533	Kommunale udgiftsbehov og andre udligningsspørgsmål	
1534	Straffelovrådets betænkning om seksualforbrydelser	
1535	Gennemførelse af direktivet om bekæmpelse af forsinket betaling i handelstransaktioner	
1536	Aftaler om transport af gods helt eller delvist til søs (Rotterdam-reglerne)	
	2013	
1537	Ministrenes særlige rådgivere – et serviceeftersyn	
1538	Afsættelse af borgmesteren og forberedelse af byrådsmøder	
1539	Mobilitet og fremkommelighed i hovedstaden	
1540	Gennemførelse af direktivet om forbrugerrettigheder	
1541	Rapport fra tværministeriel arbejdsgruppe om revision af de danske visumregler	
1542	Betænkning fra udvalg om erhvervsmæssig befordring i personbiler	
1543	Reform af den civile retspleje VIII: Syn og skøn	
	2014	
1544	Folkekirkens styre	
1545	Straffelovrådets betænkning om samfundstjeneste mv.	
1546	Betænkning om inkorporering inden for menneskeretsområdet	
1547	Betænkning om sagsomkostninger i straffesager	
1548	Straffelovrådets udtalelse om de juridiske konsekvenser af en ophævelse af straffelovens § 140 om blasfemi	
1549	Betænkning om afhøring af forurettede før tiltalte i straffesager	

Betækning om bødesanktioner på det finansielle område

Betækning nr. 1561

Erhvervs- og Vækstministeriet

Indhold

Kapitel 1. Indledning	9
1.1. Udvalgets kommissorium	9
1.2. Udvalgets sammensætning.....	11
1.3. Udvalgets arbejde.....	14
Kapitel 2. Sammenfatning.....	17
Kapitel 3. Lov om finansiel virksomhed i hovedtræk.....	23
3.1. Tilladelse og eneret.....	23
3.2. God skik m.v.	24
3.3. Forbud mod lånefinansiering af køb af kapitalindskud	26
3.4. Ejerforhold	26
3.5. Ledelse og indretning af virksomheden.....	27
3.5.1. Kravene til de enkelte medlemmer af bestyrelsen og direktionen	28
3.5.2. Ledelsens pligter og krav til styring af virksomheden.....	29
3.5.3. Aflønning	32
3.6. Kapital- og likviditetskrav	32
3.6.1. Kapitalkrav.....	32
3.6.2. Likviditetskrav	34
3.7. Begrænsninger for store eksponeringer	35
3.8. SIFI-institutter.....	36
Kapitel 4. Håndhævelse af lov om finansiel virksomhed.....	39
4.1. Finanstilsynets opgaver og organisation.....	39
4.2. Finanstilsynets tilsynsvirksomhed	40
4.3. Finanstilsynets reaktionsmuligheder: Påtale, påbud, politianmeldelse og bødeforelæg	41
4.3.1. Påtaler	41
4.3.2. Påbud.....	41
4.3.3. Foretagelse af politianmeldelser eller udstedelse af administrative bødeforelæg.....	42
4.3.4. Finanstilsynets udstedelse af administrative bødeforelæg.....	43
4.4. SØIKS varetagelse af politianmeldelser.....	47

4.5. Forbrugerretligt tilsyn	48
Kapitel 5. Hvilke overtrædelser af lov om finansiel virksomhed er straffebelagt?	51
Kapitel 6. Bødeniveauet for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed	55
6.1. Lovgivers anvisninger om bødeniveauet for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed	55
6.2. Straffelovens almindelige regler om bødestraf	59
6.2.1. Indledning	59
6.2.2. Bødetyper	60
6.2.3. Øvre og nedre grænser for bødernes størrelse	60
6.2.4. Regler om udmåling af bødestraf	61
6.2.5. Særligt om udmåling af bøder, hvor overtrædelserne har medført en økonomisk gevinst	62
6.3. Bødeniveauet i praksis	63
6.3.1. Retspraksis	63
6.3.2. Bødeforelæg udstedt af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK)	66
6.3.3. Administrative bødeforelæg udstedt af Finanstilsynet	67
6.4. Sammenfatning af bødeniveauet for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed	69
Kapitel 7. Udvalgets gennemgang af visse andre danske regler og bødepraksis for overtrædelser af disse	73
7.1. Indledning	73
7.2. Værdipapirhandelsloven	73
7.2.1. Lovgrundlaget	73
7.2.2. Bødeniveauet i praksis	75
7.3. Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven)	78
7.3.1. Lovgrundlaget	78
7.3.2. Bødeniveauet i praksis	79
7.4. Konkurrenceloven	85
7.4.1. Lovgrundlaget	85
7.4.2. Bødeniveauet	89

Kapitel 8. Fremmed ret	95
8.1. Indledning	95
8.2. Den EU-retlige ramme	95
8.3. Sverige	98
8.4. Storbritannien.....	106
8.5. Tyskland.....	109
Kapitel 9. Udvalgets overvejelser om, hvorvidt der er behov for en forhøjelse af bødeniveaueu.....	113
9.1. Indledning	113
9.2. Udvalgets gennemgang af danske regler og praksis for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed.....	113
9.3. Udvalgets gennemgang af visse andre danske regler og bødepraksis for overtrædelser af disse	114
9.3.1. Indledning	114
9.3.2. Værdipapirhandelsloven	115
9.3.3. Hvidvaskloven	115
9.3.4. Konkurrenceloven.....	116
9.4. Sammenfatning af udvalgets gennemgang af udenlandsk ret.....	117
9.4.1. Bødeniveauerne i Sverige	117
9.4.2. Bødeniveauerne i Storbritannien.....	118
9.4.3. Bødeniveauerne i Tyskland.....	118
9.5. Udvalgets overvejelser om muligheden for sammenligning af det danske bødeniveau med bødeniveaueu i de undersøgte lande.....	119
9.5.1. Generelle overvejelser om muligheden for sammenligning af danske og udenlandske bødeniveauer	119
9.5.2. Særligt om vurderingen af administrative bøder i forhold til strafferetlige bøder	120
9.6. Sammenligning af de danske bødeniveauer i forhold til udenlandsk ret	123
9.6.1. Sammenligning af reglerne om bødemaksima.....	123
9.6.2. Sammenligning af de faktiske bødeniveauer	124
9.7. Udvalgets overvejelser om behovet for at forhøje bødeniveaueu	125
9.7.1. Indledende overvejelser	125

9.7.2. Behov for differentierede bøder afhængigt af overtrædelsens grovhed	127
9.7.3. Behov for differentierede bøder afhængigt af virksomhedernes størrelse	128
9.7.4. Særligt om bøder til fysiske personer	128
9.7.5. Sammenfattende overvejelser	128

Kapitel 10. Udvalgets overvejelser om forholdet til rammerne for administrative bødesanktioner i direktiver og forordninger på det finansielle område 129

10.1. Indledning	129
10.2. Bestemmelser om rammerne for administrative bøder i direktiver og forordninger på det finansielle område	129
10.3. Danmark er ikke forpligtet til at indføre CRD IV-direktivets regler om bødeniveauer i dansk ret	130
10.4. Bør CRD IV-direktivets bestemmelser om mindste bødemaksima indføres i lov om finansiell virksomhed?	131
10.5. Bør der indføres en bestemmelse svarende til artikel 70 i CRD IV-direktivet i lov om finansiell virksomhed?	133

Kapitel 11. Udvalgets overvejelser om modeller for en forhøjelse af bødeniveauet på det finansielle område 135

11.1. Indledning	135
11.2. Udvalgets forslag om et skærpet bødeniveau for de groveste overtrædelser	137
11.2.1. Problemstillingen	137
11.2.2. Skærpede bøder for overtrædelser af lov om finansiell virksomhed eller CRR, der medfører en risiko for den finansielle virksomheds fortsatte drift	138
11.2.3. Skærpede bøder for drift af en finansiell virksomhed uden lovpligtig tilladelse samt grove eller gentagne tilsidesættelser af finansielle virksomheders oplysningspligter i forhold til Finanstilsynet under skærpende omstændigheder	141
11.2.4. Bør der indføres skærpet bøde for grove overtrædelser af regler om kundebeskyttelse i lov om finansiell virksomhed, når overtrædelserne er egnede til at svække kundernes tillid til det finansielle system?	142

11.2.5. Bør der indføres skærpede bøder for overtrædelser, der medfører eller tilsigter en betydelig gevinst?.....	144
11.3. Øget differentiering af bødeniveauet på grundlag af størrelsen af den virksomhed, som har begået overtrædelsern	145
11.3.1 Problemstillingen	145
11.3.2. Virksomhedernes størrelse bør opgøres på baggrund af deres nettoomsætning	146
11.3.2.1. Udvalgets generelle overvejelser	146
11.3.2.2. Opgørelsen af de finansielle virksomheders nettoomsætning	147
11.3.2.3. Særligt om opgørelsen af nettoomsætningen for filialer af udenlandske virksomheder.....	148
11.3.2.4. Særligt om opgørelsen af nettoomsætning ved grænseoverskridende virksomhed.....	149
11.3.2.5 Særligt om opgørelsen af holdingvirksomheders nettoomsætning	150
11.3.2.6 Særligt om opgørelsen af ”øvrige virksomheders” nettoomsætning	153
11.3.3. Hvordan bør nettoomsætningen inddrages i den konkrete bødefastsættelse?.....	153
11.3.4. Den konkrete kategorisering af virksomhederne	154
11.4. Øget differentiering af bødeniveauet på baggrund af overtrædelsens grovhed	155
11.5. Særligt om bødeniveauerne for fysiske personer	156
11.6. Forhøjet bøde for overtrædelser, der medfører en økonomisk fordel	158
11.7. Lavt bødeniveau for bagatelagtige overtrædelser af lov om finansiell virksomhed.....	158
11.8 Fastlæggelse af bødeniveauet og skematisk sammenfatning af udvalgets modelforslag	160
11.9. Overvejelser om afledte ændringer som følge af udvalgets forslag	163
11.9.1. Finanstilsynets praksis for anvendelse af administrative påbud og påtaler foreslås ikke ændret.....	163
11.9.2. Ændret regulering af området for udstedelse af administrative bødeforelæg.....	163

11.9.3. Grænsen for anvendelse af frihedsstraf i stedet for bøde foreslås ikke ændret	164
--	-----

Kapitel 12 Udvalgets lovudkast med bemærkninger..... 165

BILAG..... 179

Bilag 1 - Udvalgets gennemgang af bødepraksis for overtrædelse af lov om værdipapirhandel	180
1. Indledning	180
2. Særligt om overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 35-39 (insiderhandel og kursmanipulation m.v.)	180
2.1. Insiderhandel.....	181
2.2. Kursmanipulation.....	182
3. Øvrig praksis vedrørende overtrædelse af enkelte bestemmelser i værdipapirhandelsloven	182
3.1. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 21	182
3.2. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 23	182
3.3. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 27	183
3.4. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 28 b	184
3.5. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 29	184
3.6. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 44	184
Bilag 2 - Udvalgets gennemgang af bødepraksis for overtrædelse af hvidvaskloven	186
1. Indledning	186
2. Særligt om overtrædelse af kontantforbuddet i hvidvasklovens § 2	186
3. Praksis i øvrigt	187
3.1. Retspraksis	187
3.2. Praksis mht. administrative bødeforelæg	196

Kapitel 1. Indledning

1.1. Udvalgets kommissorium

Erhvervs- og Vækstministeriet har den 2. juni 2014 fastsat følgende kommissorium for udvalget:

”Baggrund

Der er gennem de senere år gennemført en række ændringer og skærpselser af den finansielle lovgivning med henblik på at sikre den finansielle stabilitet og ikke mindst at genskabe tilliden til de finansielle virksomheder og markeder efter finanskrisen.

I EU-regi er der fokus på at sikre et sundt og stabilt finansielt system gennem bl.a. et effektivt sanktionsregime. Dette er kommet til udtryk i forbindelse med bl.a. vedtagelsen af kapitalkravsdirektivet (CRD IV), kapitalkravsforordningen (CRR) og krisehåndteringsdirektivet (BRRD) samt i forbindelse med forhandlingen af en række andre retsakter, f.eks. benchmarksforordningen og direktiv om arbejdsmarkedsrelaterede aktiviteter og tilsynet hermed (IORP), som endnu ikke er vedtaget.

Ifølge disse retsakter skal medlemsstaterne sanktionere overtrædelser ved bl.a. administrative bøder, men kan dog i stedet vælge at gennemføre sanktioner strafferetligt. Der er i retsakterne fastsat rammer for de bødeniveauer og kriterier, der skal lægges vægt på ved udmålingen af administrative bøder.

I Danmark gennemføres forpligtelsen til at kunne sanktionere overtrædelser af EU-retsakterne på det finansielle område i overensstemmelse med dansk retstradition ved strafferetlige bestemmelser. For en række overtrædelser på det finansielle område vil der både være hjemmel til at idømme bødestraf og fængselsstraf.

Det følger af den brede politiske aftale bag Bankpakke VI, at der skal ses nærmere på, hvordan CRD IV-direktivets rammer for udmåling af administrative bøder kan afspejles i den danske finansielle lovgivning.

Kommissionen har i en række tilfælde i forbindelse med forslag til finansiell regulering lagt op til administrative sanktioner og har stillet spørgsmål om en praksis med strafferetlige sanktioner sikrer et sanktionsniveau på højde med de administrative sanktioner. For generelt at sikre en effektiv håndhævelse og efterlevelse af den finan-

sielle regulering i Danmark bør det i lyset af udviklingen i reguleringen på det finansielle område både nationalt og på EU-niveau overvejes, om der er behov for at skærpe bødeniveauet på det finansielle område i Danmark.

Der nedsættes derfor et udvalg, som skal se nærmere herpå.

Udvalget har følgende opgaver:

1. Afdække gældende regler og praksis vedr. sanktionsniveauet for overtrædelse af den finansielle lovgivning i Danmark,
2. Afdække gældende regler og praksis vedrørende sanktionsniveauet for overtrædelse af den finansielle lovgivning, herunder implementering af sanktionsbestemmelserne i relevante finansielle direktiver og forordninger, i udvalgte EU- og EØS-lande, og
3. På denne baggrund overveje behovet for skærpelse af bødeniveauet på det finansielle område, og opstille én eller flere modeller herfor under hensyntagen til rammerne for administrative bødesanktioner i direktiver og forordninger på det finansielle område, samt beskrive fordele og ulemper ved sådanne modeller.”

Udvalgets afgrænsning af kommissoriet

Som det fremgår, har udvalget efter sit kommissorium til opgave at overveje, om der er behov for at skærpe bødeniveauet på ”det finansielle område i Danmark”. Udvalgets opgave er således ikke afgrænset til bestemte bestemmelser eller bestemte love i den finansielle lovgivning.

Udvalget har på den baggrund overvejet omfanget af sit kommissorium.

Der findes en lang række bødebelagte regler, der er relevante for finansielle virksomheder i Danmark.

Det gælder først og fremmest lov om finansiel virksomhed, der indeholder den centrale lovgivning på det finansielle område. Der er tale om en meget omfattende og forskelligartet lovgivning, der primært regulerer finansielle virksomheder, der i loven er defineret som pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber, investeringsforvaltningsselskaber og forsikringsselskaber. Loven indeholder flere end 240 strafbe-

lagte bestemmelser. I medfør af loven er der fastsat en række administrative forskrifter, hvis overtrædelse straffes med bøde. Endvidere straffes overtrædelser af dele af CRR-forordningen¹ i henhold til lov om finansiel virksomhed.

Ud over lov om finansiel virksomhed er bl.a. værdipapirhandelsloven og hvidvasklovgivningen også relevante for finansielle virksomheder. De to sidstnævnte love gælder imidlertid også for helt andre typer af virksomheder, og overvejelser om sanktionsniveauet efter denne lovgivning må derfor også inddrage andre hensyn end dem, der alene er knyttet til den finansielle sektor og dens interesser.

Under hensyn til indholdet af den politiske aftale, der ligger til grund for, at udvalget blev nedsat, og til udvalgets sammensætning, har udvalget på den baggrund fundet det rigtigst at forstå sit kommissorium således, at det skal fokusere sit arbejde på bøder i henhold til lov om finansiel virksomhed. Det indebærer ikke, at udvalgets mere generelle overvejelser ikke efter omstændighederne også kan være relevante for overvejelser om behovet for forhøjelse af bødeniveauer på andre områder af betydning for finansielle virksomheder.

1.2. Udvalgets sammensætning

Udvalget, der blev nedsat den 12. september 2014, havde på tidspunktet for betænkningens afgivelse følgende sammensætning:

Landsdommer Nikolaj Aarø-Hansen (formand),
nu Østre Landsret

Seniorøkonom Morten Bruun Pedersen,
Forbrugerrådet Tænk

Underdirektør Torben Weiss Garne,
Forsikring & Pension

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber.

Chefjurist, advokat Jacob Elverum,
Realkreditforeningen

Chefjurist Nina Trolle Boldt,
Investeringsfondsbranchen

Vicestatsadvokat Jeanie Sølager Bigler,
Rigsadvokaten

Kontorchef Mette Kjølby Miller-Harris,
Justitsministeriet

Vicedirektør Thomas Brenøe,
Finanstilsynet

Professor Mette Neville,
Aarhus Universitet, juridisk ekspert

Advokat Jakob S. Arrevad,
Advokatrådet

Advokat Kim Toftgaard,
Danske Advokater

Juridisk direktør Kenneth Joensen,
Finansrådet

Vicedirektør Kenneth Hedegaard,
Realkreditrådet

Head of Group Legal Camilla Søborg,
Fondsmæglerforeningen

Vicestatsadvokat Hans Fogtdal,
Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet

Specialkonsulent Birger Buchhave Poulsen,
Finansministeriet

Kontorchef Hans Høj,
Erhvervs- og Vækstministeriet

Chefjurist Nina Trolle Boldt, Investeringsfundsbranchen, afløste i april 2015 underdirektør Lotte Pia Møllerup, Investeringsfundsbranchen.

Chefkonsulent Mette Johansen, Justitsministeriet, afløste i februar 2015 chefkonsulent Caroline Østergaard Nielsen, Justitsministeriet. Kontorchef Mette Kjølby Miller-Harris, Justitsministeriet, afløste i november 2015 chefkonsulent Mette Johansen, Justitsministeriet. Fuldmægtig Thomas Rasmussen, Justitsministeriet, har fungeret som suppleant for kontorchef Mette Kjølby Miller-Harris.

Vicedirektør Thomas Brønø, Finanstilsynet, afløste i september 2015 kontorchef Mark Andrew Rønnenfelt, Finanstilsynet.

Advokat Jacob S. Arrevad, Advokatrådet, afløste i februar 2015 advokat Hanne Rabæk, Advokatrådet.

Kontorchef Helene Vartoft Grønfeldt, Finansrådet, afløste i november 2015 underdirektør Susanne Dolberg, Finansrådet. Juridisk direktør Kenneth Joensen, Finansrådet, afløste i marts 2016 kontorchef Helene Vartoft Grønfeldt, Finansrådet.

Specialkonsulent Birger Buchhave Poulsen, Finansministeriet, afløste i april 2015 chefkonsulent Thomas Worm Andersen, Finansministeriet.

Sekretariatet har bestået af:

Chefkonsulent Jacob Thomassen og fuldmægtig Marianne Catrine Aggergaard Henriques, begge Erhvervs- og Vækstministeriet, samt specialkonsulent Christine Larsen, Finanstilsynet. Jacob Thomassen udtrådte af sekretariatet kort før, udvalget afsluttede sit arbejde.

1.3. Udvalgets arbejde

Udvalget har afholdt 11 møder. Herudover har udvalgets formand og sekretariat afholdt en række bilaterale møder med flere medlemmer af udvalget.

Udvalget har med henblik på besvarelse af pkt. 2 i kommissoriet udarbejdet og i januar 2015 iværksat en spørgeskemaundersøgelse blandt en række europæiske lande.

Det har imidlertid på trods af en betydelig tålmodighed og vedholdenhed hos sekretariatet samt god bistand fra bl.a. Erhvervs- og Vækstministeriet samt Finanstilsynet ikke vist sig muligt at opnå anvendelige besvarelser fra størstedelen af de lande, som udvalget havde ønsket at undersøge.

Udvalgets sekretariat har på den baggrund været henvist til i vidt omfang selv at indhente tilgængelige oplysninger direkte via internettet. Arbejdet hermed er afsluttet i september 2015.

Udvalgets arbejde har været suspenderet i en periode som følge af folketingsvalget i juni 2015.

Udvalget afgiver herved betænkningen til erhvervs- og vækstministeren. Bortset fra ét spørgsmål, der angår bøder til finansielle holdingvirksomheder, er der enighed om udvalgets anbefalinger.

København, den 10. maj 2016

Nikolaj Aarø-Hansen (formand)	Mette Neville	Jacob Elverum
Jakob S. Arrevad	Torben Weiss Garne	Kim Toftgaard
Morten Bruun Pedersen	Hans Høj	Hans Fogtdal
Jeanie Sølager Bigler	Nina Trolle Boldt	Camilla Søborg

Kenneth Hedegaard

Kenneth Joensen

Thomas Brenøe

Mette Kjølby Miller-Harris

Birger Buchhave Poulsen

Marianne Catrine Aggergaard Henriques

Christine Larsen

Kapitel 2. Sammenfatning

Kapitel 1 indeholder udvalgets kommissorium. Udvalget har i forbindelse hermed redegjort for dets afgrænsning af kommissoriet. Endvidere indeholder kapitlet oplysninger om udvalgets sammensætning og arbejde.

Kapitel 2 indeholder nærværende sammenfatning af udvalgets betænkning.

I **kapitel 3** foretages en overordnet gennemgang af reglerne i lov om finansiel virksomhed.

I **kapitel 4** gennemgås håndhævelsen af lov om finansiel virksomhed, herunder Finanstilsynets opgaver, organisation, tilsynsvirksomhed og reaktionsmuligheder. Det fremgår af **pkt. 4.3.3**, at Finanstilsynet kun i meget begrænset omfang foretager politianmeldelser eller udsteder administrative bødeforelæg set i forhold til anvendelsen af administrative reaktioner. Endvidere behandles Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitets varetagelse af politianmeldelser for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed.

I **kapitel 5** opregnes, hvilke overtrædelser af lov om finansiel virksomhed der er strafbelagte.

I **kapitel 6** gennemgås det eksisterende bødeniveau for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed, herunder lovgivers anvisninger om bødeniveauet for sådanne overtrædelser, straffelovens almindelige regler om bødestraf og bødeniveauet, således som dette hidtil har givet sig udslag i praksis. Kapitlet afsluttes i **afsnit 6.4** med en sammenfatning af udvalgets gennemgang af bødeniveauet for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed. Det anføres heri, at der alene er en begrænset praksis vedrørende straffastsættelse for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed. Den eksisterende praksis tyder efter udvalgets opfattelse på, at en virksomheds førstegangsovertrædelse af lov om finansiel virksomhed – ud over en række særlige tilfælde, hvor bødeniveauet i overensstemmelse med forarbejderne til loven ligger på 10.000 - 30.000 kr. – som udgangspunkt straffes med en bøde i niveauet på 25.000 - 30.000 kr. pr. overtrædelse, og udvalget vurderer, at der er tale om et niveau, der som udgangspunkt ge-

nerelt må antages at finde anvendelse på førstegangsovertrædelser af lov om finansiel virksomhed. Praksis vedrørende fysiske personer er meget begrænset, men den, der er, tyder på, at bøderne fastlægges med udgangspunkt i et tilsvarende niveau.

I **kapitel 7** foretager udvalget en gennemgang af visse andre danske regler og bødepraksis for overtrædelser af disse. Det drejer sig om værdipapirhandelsloven, hvidvaskloven og konkurrenceloven. Gennemgangen af de to førstnævnte retsområder suppleres med en mere udførlig gennemgang af praksis i betænkningens **bilag 1 og 2**.

I **kapitel 8** foretager udvalget en gennemgang af sammenlignelig svensk, britisk og tysk ret.

Kapitel 9 indeholder udvalgets overvejelser om, hvorvidt der er behov for en forhøjelse af bødeniveauet.

Overvejelserne indledes med en sammenfatning af resultaterne af de indhentede oplysninger om bødeniveauet i dansk og udenlandsk ret, jf. **afsnit 9.2, 9.3 og 9.4**. Udvalgets overvejelser om usikkerhederne ved og muligheden for at sammenligne det danske bødeniveau med bødeniveauerne i udenlandsk ret er anført i **afsnit 9.5**. Udvalget behandler i den forbindelse bl.a. de særlige spørgsmål, der opstår for sammenligningen som følge af, at de danske bøder er af strafferetlig karakter, mens bøderne i de undersøgte lande fremstår som administrative bøder, jf. **pkt. 9.5.2**. Sammenligningen foretages herefter i **afsnit 9.6**.

Udvalget vurderer i **afsnit 9.7**, at der er behov for en forhøjelse af niveauet for bøderne for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed med henblik på at skabe en større sammenhæng mellem strafudmålingen og dels grovheden af overtrædelserne, dels størrelsen af den virksomhed, der har begået overtrædelserne. Endvidere bør der være større forskel på bøderne for virksomheder og fysiske personer, og bøderne bør forhøjes i de tilfælde, hvor der ved overtrædelserne er opnået en økonomisk fordel, men hvor denne ikke kan konfiskeres efter straffelovens regler herom.

Derimod er der efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for at forhøje bødeniveauet for rent bagatelagte overtrædelser. Det samme gælder efter

udvalgets opfattelse for overtrædelser, der begås af små finansielle virksomheder, hvis overtrædelserne må anses for mindre alvorlig.

Som indledning til udvalgets overvejelser om udformningen af en model for forhøjelse af bødeniveauet, overvejes – som forudsat i kommissoriets pkt. 3 – forholdet til rammerne for administrative bødesanktioner i direktiver og forordninger på det finansielle område, jf. **kapitel 10**. Som anført heri kan udvalget ikke anbefale indførelse af bestemmelser om bødemaksima svarende til de mindsteniveauer, der er anført i CRD IV-direktivet, ligesom udvalget ikke kan anbefale direkte implementering af direktivets regler om, hvilke forhold der kan tillægges vægt ved udmåling af bøder, jf. navnlig **afsnit 10.4** og **10.5**.

I **kapitel 11** findes udvalgets overvejelser om modeller for en forhøjelse af bødeniveauet på det finansielle område.

Til brug for fastlæggelsen af det foreslåede nye bødeniveau i forhold til virksomhedernes størrelse anbefaler udvalget, at virksomhedernes størrelse på tværs af virksomhedstyper opgøres på baggrund af deres nettoomsætning. Udvalgets overvejelser herom findes i **pkt. 11.3.1**, **11.3.2** og **11.3.3**. Udvalget har på den baggrund med bistand fra Finanstilsynet opgjort samtlige danske finansielle virksomheder størrelsesmæssigt og foreslået en opdeling af dem i 5 kategorier, jf. **pkt. 11.3.4**. Opgørelsen viser, at der er tale om en betydelig størrelsesmæssig spredning af virksomhederne. Udvalgets mindste kategori, der angår flest virksomheder, har således en årlig nettoomsætning på op til 50 mio. kr., mens den største kategori, der kun omfatter to virksomheder, udgøres af virksomheder med en årlig nettoomsætning på mellem 10 og 100 mia. kr. I samme afsnit er der endvidere foretaget en opgørelse af, hvordan de forskellige typer af finansielle virksomheder fordeler sig i de foreslåede kategorier.

Udvalgets anbefaling af, at der sker en differentiering og en forhøjelse af bødeniveauet i forhold til grovheden af de konkrete overtrædelser, foreslår udvalget, at der for hver af de 5 foreslåede virksomhedskategorier, jf. ovenfor, fastsættes følgende tre overordnede bødeniveauer:

- Et skærpet bødeniveau for særligt grove overtrædelser, der kan medføre risiko for underminering af den finansielle stabilitet, en svækket tillid til det finansielle system eller følgeskade på realøkonomien.

Udvalgets overvejelser om afgrænsningen af disse findes i **afsnit 11.2**.

- Et særligt lavt bødeniveau for overtrædelser af bagatelagtig karakter, jf. **afsnit 11.7**.
- Et generelt bødeniveau, som favner de resterende overtrædelser.

For fysiske personer foreslås en tilsvarende tredeling, jf. **afsnit 11.5**.

Bødeniveauet for bagatelagtige overtrædelser foreslås fastlagt til et bestemt beløb, dog således at de for virksomhedsbøder gradueres i forhold til, hvilken størrelseskategori gerningsvirksomheden befinder sig i, jf. **afsnit 11.7**.

De to øvrige overordnede niveauer for virksomhedsbøder foreslås fastsat som et interval, som bøden i de konkrete sager fastlægges inden for. Herved bliver det bl.a. muligt at tage hensyn til, hvor grov den konkrete lovovertrædelse er, og størrelsesmæssige forskelle i gerningsvirksomhederne inden for de enkelte kategorier. Det foreslås, at denne vurdering skal ske i overensstemmelse med de almindelige regler i straffeloven, jf. **afsnit 11.4**. I relation til fysiske personer foreslås en lignende model fastsat i forhold til gerningsmandens nettomånedsløn, jf. **afsnit 11.5**.

I **afsnit 11.6** foreslår udvalget, at bøderne forhøjes i de tilfælde, hvor der ved overtrædelsen er opnået en økonomisk fordel, herunder en fortjeneste eller sparede udgifter, men hvor denne fordel ikke kan konfiskeres efter straffelovens almindelige regler om konfiskation.

Det generelle bødeniveau for kategorien af de mindste virksomheder foreslås fastsat med udgangspunkt i det eksisterende niveau, idet der med det afmålte interval bl.a. bliver mulighed for at tage højde for grovheden af de enkelte overtrædelser. Bødeniveauerne foreslås herefter forhøjet for hver størrelseskategori, således at bøderne i højere grad bliver følelige for de større virksomheder. Det skærpede bødeniveau foreslås fastsat på samme måde, dog således at det klart overstiger det generelle bødeniveau med henblik på, at det kan afspejle alvorligheden af de overtrædelser, der omfattes heraf.

Forslaget, der indebærer en markant skærpelse af det gældende bødeniveau, kan skematisk fremstilles som anført nedenfor, jf. **afsnit 11.8**.

Bøder til juridiske personer

	Bødeniveau for virksomheder i omsætningskategori 1	Bødeniveau for virksomheder i omsætningskategori 2	Bødeniveau for virksomheder i omsætningskategori 3	Bødeniveau for virksomheder i omsætningskategori 4	Bødeniveau for virksomheder i omsætningskategori 5
Nettoomsætning	- 50. mio. kr.	+ 50 mio. kr. - 100 mio. kr.	+ 100 mio. kr. - 1 mia. kr.	+ 1 mia. kr. - 10 mia. kr.	+ 10 mia. kr. - 100 mia. kr.
Bøde for bagatelovertrædelser for virksomheder	10.000 kr.	20.000 kr.	30.000 kr.	40.000 kr.	50.000 kr.
Generelt niveau for virksomhedsbøder*	25.000 kr. – 100.000 kr.	50.000 kr. – 200.000 kr.	150.000 kr. – 600.000 kr.	500.000 kr. – 2 mio. kr.	1,5 mio. kr. – 5 mio. kr.
Skærpet niveau for virksomhedsbøde*	500.000 kr. – 1 mio. kr.	750.000 kr. – 2 mio. kr.	1,5 mio. kr. – 5 mio. kr.	4 mio. kr. – 15 mio. kr.	9 mio.kr. – 50 mio. kr.

**Hertil kommer et tillæg i form af en forhøjet bøde mhp. fratagelse af evt. fortjeneste/sparede udgifter som følge af overtrædelser, hvis dette ikke kan ske efter reglerne om konfiskation.*

Bøder til fysiske personer

Bøde for bagatel-overtrædelser for fysiske personer	5.000 kr.
Generelt bødeniveau for fysiske personer*	10.000 kr. - 1 nettomånedsløn.
Skærpet bødeniveau for fysiske personer*	1 - 2 nettomånedslønninger.

** Hertil kommer et tillæg i form af en forhøjet bøde mhp. fratagelse af evt. fortjeneste/sparede udgifter som følge af overtrædelser, hvis dette ikke kan ske efter reglerne om konfiskation.*

I **afsnit 11.9** anfører udvalget nogle overvejelser om betydningen af udvalgets forslag for tilgrænsende områder. Det fremgår heraf bl.a., at der

ikke tilsigtes ændringer i Finanstilsynets praksis med hensyn til valget mellem administrative reaktioner eller politianmeldelse, jf. **pkt. 11.9.1**.

Kapitel 12 indeholder udvalgets lovudkast med tilhørende bemærkninger til den foreslåede bestemmelse.

Kapitel 3. Lov om finansiel virksomhed i hovedtræk

Lov om finansiel virksomhed regulerer som anført først og fremmest finansielle virksomheder, der i loven er defineret som pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber, investeringsforvaltningsselskaber og forsikringselskaber. Derudover regulerer loven navnlig finansielle holdingvirksomheder og forsikringsholdingvirksomheder og andre typer af virksomheder, såsom investeringsrådgivere, sparevirksomheder, CO₂-kvoteydere og ISPV'er²³.

Loven indeholder både regler, der gælder for alle typer af finansielle virksomheder, og regler, der kun gælder for nogle bestemte typer af virksomheder.

Udvalget har til illustration af de omfattede typer af regler i det følgende gennemgået nogle af de mest centrale bestemmelser i hovedtræk. Således gennemgås reglerne om tilladelse og eneret i afsnit 3.1. I afsnit 3.2 gennemgås god skik-reglerne. I afsnit 3.3 gennemgås reglerne lånefinansiering af køb af kapitalindskud og i afsnit 3.4 gennemgås reglerne om ejerforhold. I afsnit 3.5 gennemgås reglerne om ledelse og indretning af virksomheden, i afsnit 3.6 kapital og likviditetskravene, afsnit 3.7 reglerne om begrænsninger for store eksponeringer og i afsnit 3.8 reglerne om SIFI-institutter.

3.1. Tilladelse og eneret

For at beskytte indskydere, obligationsejere, investorer og forsikringstagere og disses midler, indeholder kapitel 3 i lov om finansiel virksomhed regler om, hvilke aktiviteter der kræver tilladelse til at drive finansiel virksomhed. Kapitlet regulerer ligeledes de krav, der stilles til at opnå tilladelse, jf. § 14. Der fastsættes i den forbindelse krav om, at bestyrelsen og direktionen skal være egnede og hæderlige, at ejere af kvalificerede andele er godkendt efter reglerne herom og om, at ansøgerens forretningsgange og administrative forhold er forsvarlige, jf. nedenfor under henholdsvis afsnit 3.4. og afsnit 3.5.

² Insurance special purpose vehicles

³ Der er også virksomhedstyper, som er delvist reguleret af loven.

I forhold til kravet om tilladelse følger det eksempelvis af § 7, stk. 1, at virksomheder, der udøver virksomhed, som består i fra offentligheden at modtage indlån eller andre midler, der skal tilbagebetales, og ligeledes yder lån for egen regning, skal have tilladelse som pengeinstitut. Tilsvarende regler findes ligeledes for, hvornår en virksomhed skal have tilladelse som realkreditinstitut, fondsmæglerselskab m.v.

Ligeledes findes der regler for, hvilken type finansiel virksomhed som en tilladelse giver eneret til at udøve. Et pengeinstitut har f.eks. eneret til fra offentligheden at modtage indlån eller andre midler, der skal tilbagebetales, jf. § 7, stk. 3.

For at sikre finansielle virksomheders identifikation over for omverdenen og for at undgå, at offentligheden forveksler en anden type virksomhed med en finansiel virksomhed, indeholder kapitel 3 også regler om navneeneretten for finansielle virksomheder. Således følger det af § 7, stk. 5, at pengeinstitutter har eneret til at benytte betegnelsen ”bank”, ”sparekasse” eller ”andelskasse”. Af samme bestemmelse følger også forbuddet mod for andre virksomheder at anvende navne eller betegnelser for deres virksomheder, som er egnet til at fremkalde det indtryk, at de er pengeinstitutter.

For så vidt angår de øvrige typer af finansielle virksomheder er eneretten til disse typer af virksomheder og navneeneretten reguleret i henholdsvis §§ 8, 9, 10 og 11. For investeringsforvaltningsselskaber gælder dog ikke nogen navneeneret.

En overtrædelse af kravet om tilladelse til at drive en finansiel virksomhed, bestemmelserne om eneretten hertil og bestemmelserne om navneeneretten kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. § 373, stk. 1.

3.2. God skik m.v.

Den såkaldte ”god skik”-bestemmelse i lov om finansiel virksomhed fremgår af § 43, hvoraf det følger af stk. 1, at finansielle virksomheder, finansielle holdingvirksomheder og forsikringsholdingvirksomheder skal drives i overensstemmelse med redelig forretningsskik og god praksis inden for virksomhedsområdet. God skik er en dynamisk retlig standard,

som ændrer sig over tid. Derfor indeholder § 43, stk. 2-5, også hjemmel til, at erhvervs- og vækstministeren kan udstede regler herom for på den måde hurtigt at kunne tilpasse disse til ændringer i samfundet og branchen.

Med hjemmel i lov om finansiel virksomhed er der udstedt bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder (bekendtgørelse nr. 1094 af 14. september 2015), bekendtgørelse om investorbeskyttelse ved værdipapirhandel (bekendtgørelse nr. 623 af 24. april 2015) og bekendtgørelse om god skik for boligkredit (bekendtgørelse nr. 332 af 7. april 2016)⁴.

Bestemmelserne om god skik fastsætter nogle overordnede rammer for de finansielle virksomheders adfærd. Eksempelvis følger det af generalklausulen i § 3 i bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder, at en finansiel virksomhed skal handle redeligt og loyalt over for sine kunder. Som et andet eksempel kan nævnes § 4, stk. 1, i bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder, hvorefter en finansiel virksomhed ikke må anvende vildledende eller urigtige angivelser eller undlade væsentlige informationer, hvis dette er egnet til mærkbart at forvride kundernes økonomiske adfærd på markedet.

God skik-bestemmelserne er grundlag for et offentligt tilsyn med de finansielle virksomheder. Det betyder, at Finanstilsynet fører tilsyn med virksomhedernes overholdelse af god skik generelt og ikke dermed afgør konkrete tvister mellem en finansiel virksomhed og en forbruger.

På grund af god skik-reglernes overordnede adfærdsregulerende karakter er indholdet af de fleste af bestemmelserne ikke tilstrækkeligt klare til, at en overtrædelse heraf kan strafbelægges. En overtrædelse af bestemmelserne vil derimod typisk medføre et påbud fra Finanstilsynet om berigtigelse af et forhold. Manglende efterlevelse af et påbud kan straffes med bøde, jf. eksempelvis § 36 i bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder⁵.

⁴ Herudover findes der bekendtgørelse om god skik for forsikringsmæglervirksomhed (bekendtgørelse nr. 1253 af 24. oktober 2007) udstedt med hjemmel i lov om forsikringsformidling og bekendtgørelse om god skik for finansielle rådgivere (bekendtgørelse nr. 1582 af 18. december 2013) udstedt med hjemmel i lov om finansielle rådgivere.

⁵ Se om straf for overtrædelse af sådanne påbud Lennart Lynge Andersen og Thomas Elholm i TfK 2011.530: *Er det god lovgivningsskik at straffe overtrædelser af god skik inden for finansiel virksomhed?*

Som undtagelse hertil kan bl.a. nævnes bekendtgørelse om information til forbrugere om priser m.v. i pengeinstitutter (bekendtgørelse nr. 1210 af 24. september 2010) og bekendtgørelse om risikomærkning af investeringsprodukter (bekendtgørelse nr. 345 af 15. april 2011), der begge er udstedt med hjemmel i § 43, stk. 3. Bestemmelserne i disse bekendtgørelser er som udgangspunkt er strafbelagte.

3.3. Forbud mod lånefinansiering af køb af kapitalindskud

Bestemmelsen i lov om finansiel virksomhed § 46 fastsætter et forbud for et pengeinstitut, et realkreditinstitut og et forsikringselskab mod at foretage lånefinansiering af detail- og professionelle kunders køb af kapitalindskud eller dele heraf. Forbuddet gælder både, når den finansielle virksomhed tager initiativet til lånefinansieringen, og når kunden tager initiativet.

Bestemmelsen skal hindre interessekonflikter i forbindelse med rådgivning af en kunde om tegning af kapital eller køb af egne aktier, hvor den finansielle virksomhed vil have en direkte interesse i at tilvejebringe supplerende kapital, jf. bemærkningerne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 176 af 12. marts 2003).

Overtrædelse af § 46 kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. § 373, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

3.4. Ejerforhold

Ejerkredsen bag en finansiel virksomhed kan udøve en betydelig indflydelse på virksomhedens drift. Lov om finansiel virksomhed indeholder derfor regler om ejerforhold, hvormed Finanstilsynet har mulighed for at forhindre fysiske og juridiske personer, som myndighederne ikke har tillid til, i at eje en kvalificeret andel af en finansiel virksomhed henset til risikoen for, at de ikke vil medvirke til at sikre en forsvarlig drift af virksomheden, jf. de specielle bemærkninger til § 61 (lovforslag nr. L 91 af 12. december 2008 - § 1, nr. 4).

Reglerne om ejerforhold findes i kapitel 7, §§ 61-63, i lov om finansiel virksomhed. Bestemmelserne vedrører adgangen til at eje og kontrollere betydelige kapitalandele i bl.a. en finansiel virksomhed. Således fremgår det af § 61, stk. 1, at enhver fysisk eller juridisk person, der påtænker direkte eller indirekte at erhverve en kvalificeret andel i en af ovennævnte virksomhedstyper, på forhånd skal ansøge Finanstilsynet om godkendelse af den påtænkte erhvervelse.

En kvalificeret andel er defineret i § 5, stk. 3, i lov om finansiel virksomhed som en direkte eller indirekte besiddelse af mindst 10 % af kapitalen eller stemmerettighederne eller en andel, som giver mulighed for at udøve betydelig indflydelse på ledelsen af virksomheden.

Såfremt en ejer af en kvalificeret andel ønsker at forøge sin andel, hvorved denne efter erhvervelsen vil udgøre eller overstige en grænse på henholdsvis 20 %, 33 % eller 50 % af selskabskapitalen eller stemmerettighederne, eller medfører at den pågældende virksomhed bliver en dattervirksomhed, skal ejeren ligeledes på forhånd ansøge Finanstilsynet om godkendelse til erhvervelsen, jf. § 61, stk. 1, 2. pkt.

Finanstilsynet skal i sin vurdering af en ansøgning sikre hensynet til en fornuftig og forsvarlig forvaltning af den virksomhed, hvori erhvervelsen påtænkes, herunder vurdere erhververens egnethed og den påtænkte erhvervelses finansielle soliditet ud fra erhververens omdømme, økonomiske forhold m.v., jf. nærmere § 61 a, stk. 1.

Overtrædelse af bestemmelsen i § 61, stk. 1, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. § 373, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

3.5. Ledelse og indretning af virksomheden

Henset til, at de finansielle virksomheder spiller en økonomisk vigtig samfundsmæssig rolle, indeholder lov om finansiel virksomhed både særlige krav til ledelsen af de finansielle virksomheder og til indretningen heraf⁶.

⁶ Jf. tillige Den finansielle krise i Danmark – årsager, konsekvenser og læring (Rangvid-rapporten), side 319.

I dette afsnit vil derfor først og fremmest blive gennemgået i hovedtræk de krav, der stilles til ledelsen for at sikre en forsvarlig drift af en finansiel virksomhed, jf. pkt. 3.5.1. I pkt. 3.5.2 vil de pligter og krav, som påhviler ledelsen i forbindelse med styring af virksomheden, blive gennemgået, og til sidst indeholder pkt. 3.5.3 en kort gennemgang af reglerne om aflønning af bestyrelsen og direktionen og andre ansatte, hvis aktiviteter har væsentlig indflydelse på virksomhedens risikoprofil.

3.5.1. Kravene til de enkelte medlemmer af bestyrelsen og direktionen

For at sikre en robust ledelse i de finansielle virksomheder skal medlemmer af bestyrelsen og direktionen leve op til egnetheds- og hæderlighedskravene i § 64 i lov om finansiel virksomhed. Det følger herudover af § 64 a, at de pågældende skal afsætte tilstrækkelig tid til at varetage deres hverv eller stilling i den finansielle virksomhed.

Baggrunden for kravene er, at det er ledelsen i form af bestyrelse og direktion, der har ansvaret for strategien og driften af virksomheden. Det er derfor afgørende, at denne personkreds har de fornødne kompetencer og afsætter tilstrækkelig tid til at udføre deres arbejde på forsvarlig vis. Af hensyn til tilliden til den finansielle sektor er det også afgørende, at medlemmer af bestyrelse og direktion er hæderlige.

Ifølge § 64 skal medlemmer af bestyrelsen og direktionen til enhver tid have tilstrækkelig viden, faglig kompetence og erfaring til at bestride hvervet eller stillingen, jf. § 64, stk. 1. De pågældende skal derudover til enhver tid have et tilstrækkelig godt omdømme og udvise hæderlighed, integritet og uafhængighed i forbindelse med udførelsen af deres arbejde, jf. § 64, stk. 2. Kravene til medlemmer af bestyrelsens og direktionens hæderlighed er uddybet i § 64, stk. 3, hvorefter de pågældende eksempelvis ikke må være pålagt strafansvar, hvis overtrædelsen indebærer risiko for, at stillingen eller hvervet ikke kan varetages på betryggende vis eller have indgivet begæring om eller være under rekonstruktion, konkurs eller gældssanering.

Medlemmer af bestyrelsen og direktionen har pligt til at orientere Finanstilsynet om forhold omfattet af § 64 ved indtræden i ledelsen og løbende i forbindelse med ændringer i den pågældendes forhold, jf. § 64, stk. 5.

Ifølge § 64 a skal medlemmer af bestyrelsen og direktionen løbende vurdere, om de har afsat tilstrækkelig tid til at varetage hvervet som bestyrelsesmedlem eller direktør. Vurderingen af, hvad der må anses for at udgøre tilstrækkelig tid, skal foretages med udgangspunkt i hvervet eller stillingen i den konkrete virksomhed og med udgangspunkt i den person, som bestrider hvervet eller stillingen.

Finanstilsynet kan påbyde en finansiel virksomhed at afsætte en direktør, eller påbyde et bestyrelsesmedlem at nedlægge sit hverv i en finansiel virksomhed, hvis den pågældende ikke længere lever op til egnetheds- og hæderlighedskravene eller ikke afsætter tilstrækkelig tid til at varetage stillingen eller hvervet og dermed medvirker til at forringe tilliden til den finansielle sektor.

Et bestyrelses- eller et direktionsmedlems manglende oplysning til Finanstilsynet om strafansvar, rekonstruktion, konkurs eller gældssanering, jf. § 64, stk. 3, nr. 1 og 2, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder i medfør af § 373, stk. 1. De pågældende kan straffes efter samme bestemmelse, hvis de ikke afsætter tilstrækkelig tid til at varetage hvervet som bestyrelsesmedlem eller stillingen som direktør. Den finansielle virksomhed kan pålægges tvangsbøder, hvis virksomheden undlader at efterkomme et påbud om at afsætte en direktør, jf. § 373, stk. 3.

3.5.2. Ledelsens pligter og krav til styring af virksomheden

Ud over de bestemmelser, der findes i selskabsloven om bestyrelsens arbejde, arbejdsdelingen mellem bestyrelse og direktion og risikostyring i et selskab, indeholder lov om finansiel virksomhed i §§ 70 og 71 også særlige krav hertil. Disse krav er begrundet i hensynet til at opretholde tilliden til den finansielle sektor, jf. de specielle bemærkninger til §§ 70 og 71 (lovforslag nr. L 175 af 26. marts 2010 – § 1, nr. 14 og 15, lovforslag nr. L 176 af 12. marts 2003 p. 172 og lovforslag nr. L 197 af 29. marts 2006 – § 1, nr. 2).

I medfør af § 70, stk. 7, og § 71, stk. 2, er Finanstilsynet bemyndiget til at fastsætte nærmere regler om en finansiel virksomheds ledelse og styring. Bemyndigelsen er bl.a. udnyttet til udstedelse af bekendtgørelse nr. 1321 af 25. november 2015 om ledelse og styring af pengeinstitutter m.fl.

Ifølge § 70 skal bestyrelsen fastlægge de forretningsmæssige aktiviteter og beslutte, hvilken forretningsmodel virksomheden skal have. Bestyrelsen skal herudover i en risikoprofil fastlægge, hvilke og hvor store risici virksomheden må påtage sig og træffe beslutning om virksomhedens politikker. Med politikker menes principper for, hvordan virksomheden skal drives for, at den besluttede risikoprofil kan overholdes. På grundlag af risikoprofilen og politikkerne skal bestyrelsen give direktionen skriftlige retningslinjer med kontrollerbare rammer for, hvor store risici direktionen må påføre virksomheden, principper for opgørelse af de enkelte risikotyper, regler om arbejdsdeling mellem bestyrelse og direktion samt regler for direktionens rapportering af risici til bestyrelsen.

Bestyrelsen skal løbende tage stilling til, om risikoprofil, politikker og retningslinjer er forsvarlige i forhold til, at virksomheden skal drives betryggende, ligesom bestyrelsen løbende skal vurdere, om direktionen varetager sine opgaver i overensstemmelse med den fastlagte risikoprofil, politikker og retningslinjer. § 70 er således baseret på et proportionalitetsprincip, hvorefter det er individuelt for den enkelte virksomhed, hvilke foranstaltninger bestyrelsen skal træffe for, at reglerne er opfyldt.

Bestyrelsen har ifølge § 70 pligt til løbende at vurdere, om den samlede bestyrelse besidder den nødvendige viden og erfaring til at sikre en forsvarlig drift af virksomheden og håndtering af dens risici, ligesom bestyrelsen skal fastlægge en politik for mangfoldighed i bestyrelsen, der fremmer tilstrækkelig diversitet i kvalifikationer og kompetencer blandt bestyrelsens medlemmer, jf. de specielle bemærkninger til § 70, stk. 1, nr. 4, og § 70, stk. 4 og stk. 6 (lovforslag nr. L 133 af 7. februar 2014 – § 1, nr. 27, 28 og 29).

Overtrædelse af bestemmelserne i § 70, stk. 1-5, kan straffes med bøde, jf. § 373, stk. 2.

§ 71 indeholder et overordnet krav om, at en finansiel virksomhed skal have effektive former for virksomhedsstyring. Kravene til indholdet af en

effektiv virksomhedsstyring er udmøntet i § 71, stk. 1, nr. 1-10, der nærmere angiver, hvad der indgår i opfyldelsen af det overordnede krav.

Bestemmelsen har til formål at sikre, at virksomheden – for at opnå en effektiv styring af virksomhedens risici – har en klar organisatorisk struktur med veldefinerede ansvars- og arbejdsområder, og at udførelse af opgaver adskilles fra kontrollen af samme. Virksomheden skal sikre, at der sker rapportering til et højere ledelsesniveau af de risici, som virksomheden har, så det sikres, at disse håndteres betryggende, og at der er en løbende overvågning af forretningsområderne, jf. Merete Hjetting, Thomas Kjølner, Marianne Simonsen og Malene Stadil, Lov om finansiel virksomhed med kommentarer, 2. udgave, 2011, side 334-335.

Derudover skal virksomheden bl.a. have skriftlige forretningsgange for alle væsentlige aktivitetsområder, områder som er beskrevet i bestyrelsens interne retningslinjer til direktionen, procedurer til håndtering og forebyggelse af interessekonflikter, betryggende kontrol og sikringsforanstaltninger på it-området, en lønpolitik, der er i overensstemmelse med og fremmer en sund og effektiv risikostyring, og have de nødvendige personalemæssige og økonomiske ressourcer til at sikre tilstrækkelig uddannelse af virksomhedens bestyrelse og direktion.

I lighed med § 70 er § 71 baseret på et proportionalitetsprincip, hvorefter det er individuelt for den enkelte virksomhed, hvilke foranstaltninger virksomheden skal træffe, for at reglerne er opfyldt.

For gruppe 1-forsikringsselskaber følger der en særlig forpligtelse i medfør af § 71, stk. 3. Disse selskaber skal som led i virksomhedsstyringen identificere selskabets nøglepersoner. Nøglepersoner er bl.a. ansatte, der er ansvarlige for selskabets nøglefunktioner, f.eks. risikostyringsfunktionen. Nøglepersoner skal leve op til egnetheds- og hæderlighedskravene i § 64 i lov om finansiel virksomhed. Manglende opfyldelse af § 71, stk. 3, kan påvirke selskabets virksomhedsstyring og tilsynet med selskabets nøglefunktioner.

Overtrædelse af bestemmelserne i § 71, stk. 1 og 3, kan straffes med bøde, jf. § 373, stk. 2, i lov om finansiel virksomhed.

3.5.3. Aflønning

Bestemmelserne om aflønning i § 77 a, stk. 1-7 og 10, § 77 b og § 77 d, stk. 1-3, har til formål at regulere og begrænse de finansielle virksomheders anvendelse af variabel løn. Reglerne skal modvirke finansielle virksomheders aflønningspraksis, som belønner kortsigtede gevinster og tilskynder medarbejdere til risikofyldte aktiviteter, der kan give høj indtjening på kort sigt, men som samtidigt kan gøre virksomhederne sårbare over for store tab på længere sigt med skadevirkninger for samfundet til følge, jf. de almindelige bemærkninger pkt. 2.3.2 til forslaget (lovforslag nr. L 49 af 9. november 2010).

Aflønningsreglerne i § 77 a begrænser således muligheden for tildeling af variabel løn til en virksomheds bestyrelse, direktion og andre ansatte, hvis aktiviteter har væsentlig indflydelse på virksomhedens risikoprofil, ved bl.a. at fastsætte grænser for, hvor stor en del af aflønningen der kan udbetales som variabel løn.

Bestemmelserne i § 77 a, stk. 1-7, og 10, §§ 77 b, og § 77 d, stk. 1-3, er strafbelagt med bøde, jf. § 373, stk. 2.

3.6. Kapital- og likviditetskrav

3.6.1. Kapitalkrav

Reglerne om kapitalkrav til de finansielle virksomheder er de vigtigste regler til sikring af indskydere, obligationsindehavere, forsikringstagere og øvrige kreditorer. Reglerne har til formål at sikre, at virksomhederne er robuste og hermed i stand til at absorbere tab.

Kapitalkravsreglerne findes i kapitel 10 i lov om finansiel virksomhed, der indeholder regler, som gælder specifikt for de enkelte typer af finansielle virksomheder. I det følgende vil nærmere blive beskrevet de regler, der gælder for pengeinstitutter og realkreditinstitutter.

Det følger af § 124, stk. 1, at det i et pengeinstitut og et realkreditinstitut påhviler direktionen og bestyrelsen at sikre, at instituttet har et tilstrækkeligt kapitalgrundlag og råder over interne procedurer til risikomåling og

risikostyring til løbende vurdering og opretholdelse af et kapitalgrundlag af en størrelse, type og fordeling, som er passende til at dække instituttets risici. Den vurdering, som virksomhedens bestyrelse og direktion foretager, skal udmønte sig i virksomhedens individuelle solvensbehov, jf. § 124, stk. 2.

Det individuelle solvensbehov opgøres som det tilstrækkelige kapitalgrundlag i procent af den samlede risikoeksponering. I henhold til artikel 92 i CRR skal virksomhederne som minimum opfylde et kapitalgrundlagskrav, som samlet udgør 8 % af den enkelte virksomheds risikovægtede eksponeringer, hvortil der lægges en række tillæg alt efter den pågældende virksomheds risikoprofil.

Virksomhedens risikovægtede eksponeringer er en opgørelse af de samlede aktiver og ikke-balanceførte poster, hvor der tages højde for, at mere risikable aktiver udløser et højere kapitalkrav end mindre risikable aktiver.

Udover det ovennævnte krav til kapitalgrundlaget kan Finanstilsynet, jf. § 124, stk. 3-4, individuelt fastsætte et højere krav til kapitalgrundlaget i form af et tillæg til kapitalgrundlagskravet. Dette individuelle solvenstillæg er udtryk for Finanstilsynets vurdering af virksomhedens tilstrækkelige kapitalgrundlag i procent af den samlede risikoeksponering på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte virksomhed.

I henhold til artikel 93, stk. 1-5, i CRR må virksomhedernes kapitalgrundlag i øvrigt ikke falde under et minimumskapitalkrav, der svarer til den krævede startkapital på det tidspunkt, hvor det blev meddelt tilladelse.

Overtrædelse af bestemmelserne i artikel 92 stk. 1, i CRR, artikel 93, stk. 1-5, i CRR og § 124, stk. 1, 2 og 5, i lov om finansiel virksomhed kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. § 373, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Med CRD IV-direktivet blev der ydermere indført krav om, at virksomhederne – i tillæg til det individuelle solvensbehov – skal opfylde et kombineret kapitalbufferkrav, jf. § 125 a, i lov om finansiel virksomhed.

Det kombinerede kapitalbufferkrav består af fire kapitalbuffere, som vil være fuldt implementerede i 2019. Det drejer sig om henholdsvis kapitalbevaringsbufferen, den virksomhedsspecifikke kontracykliske kapitalbuffer og en systemisk buffer. For globale systemisk vigtige finansielle institutioner (G-SIFI-institutioner) vil der desuden gælde en såkaldt G-SIFI-buffer. Nordea-koncernen er eneste nordiske kreditkoncern, som Financial Stability Board og Basel-komiteén aktuelt har identificeret som G-SIFI.

Overtrædelse af bestemmelserne i § 125 b, stk. 1-4 og 6, § 125 c, stk. 1, § 125 d og § 125 e, stk. 1, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. § 373, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

3.6.2. Likviditetskrav

For at sikre, at de finansielle virksomheder har tilstrækkelig likviditet til at kunne absorbere tab i finansielle og økonomiske stresssituationer, indeholder lov om finansiel virksomhed bestemmelser om krav til virksomhedernes likviditet.

Reglerne om likviditet findes i kapitel 11 i lov om finansiel virksomhed. Kapitlet indeholder regler, der gælder specifikt for de enkelte typer af finansielle virksomheder. Eksempelvis indeholder § 152 likviditetskrav, der gælder specifikt for pengeinstitutioner. I henhold til denne bestemmelse skal et pengeinstitut have en forsvarlig likviditet, der som minimum skal bestå af 15 % af de gældsforpligtelser, som det påhviler pengeinstitutionen at betale på anfordring eller med kortere varsel end en måned, og 10 % af pengeinstitutionens samlede gælds- og garantiforpligtelser. Til opfyldelse heraf skal pengeinstitutioner holde en vis mængde likvide aktiver, som typisk består af kontanter og værdipapirer.

Med CRR indføres et nyt likviditetsdækningskrav Liquidity Coverage Ratio (LCR) for penge- og realkreditinstitutioner, der skal sikre, at institutionerne har tilstrækkelig likviditet til at dække udgående pengestrømme minus indgående pengestrømme i stresssituationer over en periode på 30 dage.

LCR-kravet er generelt formuleret i artikel 412, stk. 1, i CRR og nærmere præciseret i LCR-forordningen⁷.

I henhold til LCR-kravet i LCR-forordningen skal institutterne have en likviditetsdækningsgrad på mindst 100 %, dvs. at et institut mindst skal have likvide aktiver i sin likviditetsbuffer svarende til dets udgående nettopengestrømme i instituttet over en stressperiode på 30 dage.

Derudover skal institutterne ifølge LCR-kravet i deres likviditetsbuffer have en diversificeret portefølje af likvide aktiver, jf. afsnit II i LCR-forordningen.

Efter CRR skal alle penge- og realkreditinstitutter fra den 1. januar 2018 fuldt ud leve op til LCR-kravet. SIFI-institutterne skal dog allerede opfylde LCR fuldt ud pr. 1. oktober 2015.

For de øvrige institutter vil der være en indfasning af LCR-kravet frem til 1. januar 2018, og under denne indfasning kan de nationale regler om likviditet opretholdes. I Danmark vil det nugældende kvantitative likviditetskrav i § 152 i lov om finansiel virksomhed dog udgå allerede pr. 31. december 2016, hvor det erstattes med LCR-kravet. Det vil derudover fortsat være muligt at stille specifikke likviditetskrav for enkelte institutter eller grupper af institutter med hjemmel i § 152, stk. 4.

Overtrædelse af bestemmelserne i § 152, stk. 1-4, kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter anden lovgivning, jf. § 373, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. Overtrædelse af artikel 412, stk. 1, i CRR kan straffes med bøde, jf. § 373, stk. 2, i lov om finansiel virksomhed.

3.7. Begrænsninger for store eksponeringer

I medfør af artikel 395, stk. 1, i CRR må et kreditinstitut ikke påtage sig en eksponering mod en kunde eller en gruppe af indbyrdes forbundne kunder, der overstiger 25 % af instituttets kapital. Ved eksponeringer forstås mellemværender med en kunde, der indebærer en kreditrisiko for et

⁷ Kommissionens delegerede forordning (EU) 2015/61 af 10. oktober 2014 om supplerende regler til forordning (EU) nr. 575/2013 for så vidt angår likviditetsdækningskrav for kreditinstitutter.

institut. Dette kan eksempelvis være et udlån til en kunde eller en garanti stillet over for en kunde.

Bestemmelsen viderefører den tidligere bestemmelse i § 145, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Formålet med begrænsningen er at sikre tilstrækkelig risikospredning hos pengeinstitutter, realkreditinstitutter m.fl., idet det erfaringsmæssigt har vist sig, at store eksponeringer mod en enkelt kunde indebærer en særlig risiko. Det er op til den enkelte virksomhed at tage stilling til, om det er forsvarligt at påtage sig en eksponering af den tilladte størrelse. Bestemmelsen er – særligt for pengeinstitutter – en af de mest centrale bestemmelser i reguleringen, jf. note 1 til § 145, stk. 1, Merete Hjetting, Thomas Kjølner, Marianne Simonsen og Malene Stadil, Lov om finansiel virksomhed med kommentarer, 2. udgave 2011, side 653.

Overtrædelse af artikel 395 kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. § 373, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

3.8. SIFI-institutter

Finanstilsynet udpeger i henhold til § 308 i lov om finansiel virksomhed en gang årligt de danske pengeinstitutter, realkreditinstitutter og fondsmæglerselskaber I, der vurderes at være så store, at det kan have vidtrækkende negative konsekvenser for husholdninger, virksomheder og samfundsøkonomien generelt, hvis de kommer i vanskeligheder (de såkaldte ”SIFI-institutter”).

Ved udpegningen indgår tre kvantitative indikatorer: (1) instituttets balance i procent af bruttonationalproduktet, (2) instituttets udlån i procent af penge- og realkreditinstitutternes samlede udlån i Danmark, og (3) instituttets indlån i procent af pengeinstitutternes samlede indlån i Danmark.

Finanstilsynet udarbejder en institutspecifik oversigt for hvert SIFI-institut, der indeholder SIFI-instituttets indikatorer og faktorer samt instituttets indplacering i kategorier af systemiskhed. Institutet skal offentliggøre den institutspecifikke oversigt. Manglende offentliggørelse kan straf-

fes med bøde, jf. § 6 i bekendtgørelse nr. 298 af 27. marts 2014 om opgørelse af indikatorer og faktorer til udpegning af systemisk vigtige finansielle institutter m.v.

De danske SIFI-institutter er underlagt højere krav til kapitalgrundlagets størrelse, der reflekterer, hvor systemisk vigtig det enkelte institut er. De øgede krav til kapitalgrundlaget udgør mellem 1 % og 3 % af den pågældende instituts samlede risikoeksponering og indfases gradvist i perioden 2015-2019. Manglende overholdelse af det øgede krav til kapitalgrundlaget kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning, jf. § 373, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed.

Danske SIFI-institutter skal ligeledes opfylde kravet om en Liquidity Coverage Ratio (LCR), som fastsat i artikel 412 i CRR, med 100 %. En manglende efterlevelse kan straffes med bøde, jf. § 2 i bekendtgørelse nr. 1143 af 29. september 2015 om et likviditetsdækningskrav for systemisk vigtige finansielle institutter og for globalt systemisk vigtige finansielle institutter.

Herudover er der for danske SIFI-institutter fastsat en begrænsning på antallet af bestyrelsesposter og direktørposter, som et medlem af instituttets bestyrelse kan varetage. Et bestyrelsesmedlem i et SIFI-institut kan således samlet set, dvs. inklusive bestyrelsesposten i det pågældende SIFI-institut, højst have én direktørpost kombineret med to bestyrelsesposter eller have fire bestyrelsesposter. Finanstilsynet kan herudover tillade én ekstra bestyrelsespost, jf. § 313, stk. 5. Finanstilsynet kan påbyde et medlem af bestyrelsen i et SIFI-institut at nedlægge sit hverv inden for en af Finanstilsynet fastsat frist, hvis bestyrelsesmedlemmet ikke opfylder kravene i § 313, stk. 1. En manglende efterlevelse af påbuddet kan straffes med bøde, jf. § 373, stk. 3, i lov om finansiel virksomhed.

Lovens krav til, hvornår der skal nedsættes aflønnings-, nominerings- og risikoudvalg, finder tilsvarende anvendelse på SIFI-institutter, jf. § 312. Overtrædelse af bestemmelsen kan straffes med bøde, jf. § 373, stk. 2, i lov om finansiel virksomhed.

Finanstilsynet fører generelt et styrket tilsyn med de danske SIFI-institutter. Det styrkede tilsyn omfatter bl.a. en øget undersøgelsesaktivi-

tet (hyppigere inspektioner), styrket fokus på god selskabsledelse og risikostyring og øget fokus på modelrisiko og kapitalallokering.

Kapitel 4. Håndhævelse af lov om finansiel virksomhed

4.1. Finanstilsynets opgaver og organisation

Finanstilsynet varetager tilsynet med de finansielle virksomheder – penge- og realkreditinstitutter, pensions- og forsikringselskaber, investeringsforvaltningsselskaber og fondsmæglere m.fl. Finanstilsynet påser, om virksomhederne overholder lovgivningen med fokus på, om virksomhederne har tilstrækkelig kapital og likviditet i forhold til de risici, de påtager sig, jf. §§ 344ff i lov om finansiel virksomhed. Finanstilsynet fører tillige et adfærdstilsyn med, om virksomhederne overholder reglerne om kundebeskyttelse, som bl.a. er regler om retvisende markedsføringsmateriale og kvalificeret rådgivning.

Derudover varetager Finanstilsynet også tilsynet med værdipapirmarkederne, som bl.a. indebærer overvågning af, hvorvidt de børsnoterede selskaber overholder deres forpligtelse til at offentliggøre intern viden og anden relevant information, og en overvågning med henblik på at gribe ind over for markedsmissbrug (insiderhandel og kursmanipulation).

Finanstilsynet tilrettelægger – uafhængigt af Erhvervs- og Vækstministeriet – sin tilsynsvirksomhed ud fra et risikobaseret princip om, at den tilsynsmæssige indsats skal stå i forhold til risikoen for eller skadevirkningerne af lovovertrædelser.

Endelig bidrager Finanstilsynet til udarbejdelse af lovgivning og fører også informationsvirksomhed ved indsamling og formidling af information om den finansielle sektor.

Finanstilsynets ledelse består af en bestyrelse og en direktion. Bestyrelsens rolle består i at give faglig, organisatorisk og ledelsesmæssig sparring til Finanstilsynets direktion og træffe tilsynsmæssige afgørelser i sager af principiel karakter og i tilsynssager, der har videregående betydelige følger. Som led heri træffer bestyrelsen bl.a. afgørelse om, hvorvidt en konstateret overtrædelse af lov om finansiel virksomhed bør forfølges strafferetligt, jf. pkt. 4.3.3 og 4.3.4. Endvidere skal bestyrelsen bl.a. god-

kende tilsynsvirksomhedens tilrettelæggelse og fastlægge de strategiske mål for tilsynsvirksomheden.

4.2. Finanstilsynets tilsynsvirksomhed

Finanstilsynets tilsynsvirksomhed er reguleret i lovens kapitel 21 om tilsyn og afgifter, hvori den centrale bestemmelse, § 344, indeholder hjemmel for Finanstilsynet til at føre tilsyn med overholdelsen af loven og bekendtgørelser udstedt i medfør heraf, overholdelsen af CRR og regler udstedt i medfør heraf samt forordninger udstedt i medfør af CRD IV-direktivet. § 344 er også den generelle hjemmel for Finanstilsynet til at udstede påbud og give påtaler i tilfælde af overtrædelser af loven, jf. Merete Hjetting, Thomas Kjøller, Marianne Simonsen og Malene Stadil, Lov om finansiel virksomhed med kommentarer, 2. udgave 2011, side 1109.

Derudover fastsætter bestemmelsen i § 344, stk. 3, at Finanstilsynet skal tilrettelægge sin tilsynsvirksomhed med henblik på at fremme den finansielle stabilitet og tilliden til de finansielle virksomheder og markeder. Videre fremgår det, at Finanstilsynet også skal lægge vægt på holdbarheden af den enkelte finansielle virksomheds forretningsmodel. I henhold til forarbejderne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 175 af 26. marts 2010, § 1, nr. 72) tænkes der herved ikke alene på, at Finanstilsynet skal vurdere eventuelle aktuelle lovovertrædelser, men også skal se på potentielle fremtidige lovovertrædelser eller problemer. Der skal således på et tidligt tidspunkt gøres opmærksom på, hvis en virksomhed har valgt en risikabel eller uholdbar forretningsmodel.

Til sidst fremgår det af § 344, stk. 3, at Finanstilsynets tilsynsvirksomhed skal tilrettelægges ud fra et væsentlighedshensyn, hvormed den tilsynsmæssige indsats skal stå i forhold til de potentielle risici eller skadevirkninger.

For at Finanstilsynet har mulighed for at udføre en effektiv tilsynsvirksomhed, fastsætter § 347, stk. 1, at de finansielle virksomheder er forpligtede til at give Finanstilsynet de oplysninger, der er nødvendige for tilsynets virksomhed, ligesom Finanstilsynet mod behørig legitimation uden retskendelse kan få adgang til en virksomhed med henblik på indhentelse af oplysninger, jf. § 342, stk. 2. Som et modstykke til, at Finanstilsynet har mulighed for at gøre sig bekendt med følsomme oplysninger om virk-

somhedernes økonomiske og forretningsmæssige forhold samt forhold om kunder og samarbejdspartnere m.v., er Finanstilsynets ansatte også underlagt en skærpet tavshedspligt, jf. § 354, hvorefter de er forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem deres tilsynsvirksomhed.

4.3. Finanstilsynets reaktionsmuligheder: Påtale, påbud, politianmeldelse og bødeforelæg

4.3.1. Påtaler

Konstaterer Finanstilsynet en overtrædelse af loven, der ikke længere består, kan Finanstilsynet give en påtale for overtrædelsen. Dette kan både være, hvor en lovovertrædelse vedrører en situation af midlertidig karakter, der er afsluttet på det tidspunkt, hvor Finanstilsynet konstaterer lovovertrædelsen, eller hvor virksomheden af egen drift allerede har rettet op på forholdet. En påtale for overtrædelse af mere skønsprægede bestemmelser kan i nogle tilfælde give udtryk for tilsynets generelle opfattelse af indholdet af reglerne, og en påtale kan i disse tilfælde medvirke til at præcisere og udfylde retstilstanden i henhold til sådanne skønsprægede bestemmelser.

Vurderer Finanstilsynet, at der er grundlag for en politianmeldelse, jf. pkt. 4.3.3, af en overtrædelse, der ikke længere består, kan Finanstilsynet ikke samtidig hermed give en påtale for overtrædelsen.

4.3.2. Påbud

Hvor Finanstilsynet konstaterer, at en virksomhed udøver en lovstridig adfærd eller undlader at handle, hvor en handling er påkrævet, kan Finanstilsynet udstede et påbud og hermed påbyde en bestemt handling eller adfærd fremover. Et påbud kan ikke anvendes på en lovovertrædelse, som ikke længere eksisterer. Som en påtale kan et påbud også få den funktion at præcisere og udfylde skønsprægede bestemmelser i lov om finansiell virksomhed.

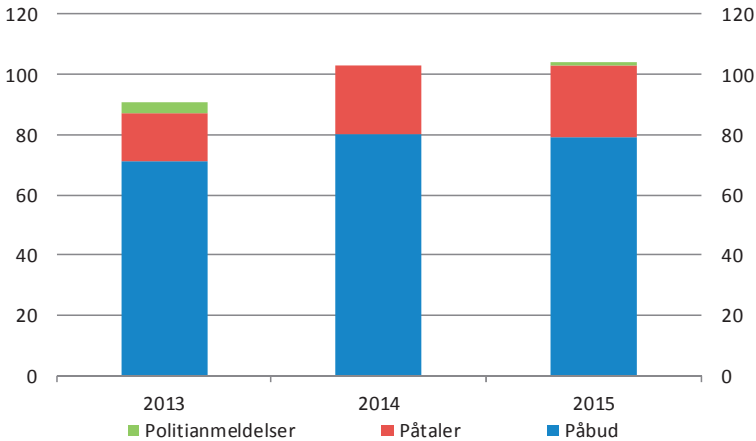
Modsat en påtale kan et påbud godt udstedes samtidig med, at Finanstilsynet indgiver politianmeldelse eller udsteder et administrativt bødeforelæg i anledning af samme overtrædelse, jf. nærmere pkt. 4.3.3.

4.3.3. Foretagelse af politianmeldelser eller udstedelse af administrative bødeforelæg

Ved en konkret overtrædelse af en straffelagt bestemmelse i lov om finansiel virksomhed eller CRR vil Finanstilsynet ud fra et proportionalitetshensyn vurdere den rette reaktionsform både i forhold til overtrædelsens karakter og i forhold til den overtrædende virksomhed. Ved vurderingen indgår bl.a. forhold vedrørende den konkrete overtrædelse, herunder om den er begået forsætligt eller uagtsomt, om det er en førstegangsforsæelse eller en gentagelsessituation, om virksomheden selv har gjort opmærksom på forholdet eller forsøgt at skjule det, samt hvor klart indholdet af den pågældende regel er. Derudover vil der indgå overvejelser om konsekvenserne af overtrædelsen for kunder, investorer og andre interessenter, samt overtrædelsens betydning for det effektive tilsyn med virksomheden.

Hertil kan det nævnes, at Finanstilsynet i 2013 har udstedt omkring 71 påbud, givet 16 påtaler og foretaget 4 politianmeldelser for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed. I 2014 har Finanstilsynet udstedt omkring 80 påbud og givet 23 påtaler for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed eller CRR. I 2015 har Finanstilsynet udstedt omkring 79 påbud, givet 24 påtaler og foretaget 1 politianmeldelse for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed eller CRR. Finanstilsynet har ikke foretaget nogen politianmeldelser for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed eller CRR i 2014, og hverken i 2013, 2014 eller 2015 har Finanstilsynet udstedt administrative bødeforelæg for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed. Fordelingen vises på figuren nedenfor⁸.

⁸ Opgørelsen viser ikke Finanstilsynets reaktioner for overtrædelser af bekendtgørelser udstedt i medfør af lov om finansiel virksomhed. Finanstilsynet ses ikke at have foretaget politianmeldelser for sådanne overtrædelser i perioden.



4.3.4. Finanstilsynets udstedelse af administrative bødeforelæg

Med lov nr. 1556 af 21. december 2010 blev der i § 373 a i lov om finansiel virksomhed indført mulighed for, at Finanstilsynet i visse tilståelses-sager, der ikke kan medføre højere straf end bøde, kan udstede administrative bødeforelæg⁹.

§ 373 a, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed har følgende ordlyd:

”§ 373 a. Erhvervs- og vækstministeren kan fastsætte regler om, at Finanstilsynet i nærmere angivne sager om overtrædelse af lov om finansiel virksomhed og regler udstedt i medfør af denne lov, der ikke skønnes at medføre højere straf end bøde, i et bødeforelæg kan tilkendegive, at sagen kan afgøres uden retssag, hvis den, der har begået overtrædelsen, erklærer sig skyldig i overtrædelsen og erklærer sig rede til inden en nærmere angiven frist at betale en bøde som angivet i bødeforelægget.”

Ud over de i bestemmelsen nævnte kriterier for at udstede et administrativt bødeforelæg skal der i henhold til forarbejderne til bestemmelsen også være tale om overtrædelse af bestemmelser, hvor overtrædelserne ge-

⁹ Et administrativt bødeforelæg skal ikke forveksles med en administrativ bøde, der pålægges ensidigt af en administrativ myndighed. Administrative bøder nævnes i flere EU-retlige retsakter, jf. afsnit 7, men dansk ret hjemler ikke mulighed for at udstede sådanne administrative bøder for overtrædelse af den finansielle lovgivning.

nerelt er ensartede og ukomplicerede. Der må heller ikke foreligge bevismæssige tvivlsspørgsmål, og sanktionsniveauet skal ligge fast.

Det fremgår således af de specielle bemærkninger (lovforslag nr. L 49 af 9. november 2010 - § 1, nr. 66):

”Det forudsættes, at de foreslåede bemyndigelsesbestemmelser alene anvendes til at give Finanstilsynet mulighed for at udstede administrative bødeforelæg ved overtrædelse af de i bekendtgørelsen nærmere angivne bestemmelser, hvor overtrædelserne generelt er ensartede og ukomplicerede og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål, og hvor sanktionsniveauet ligger fast. Overtrædelserne skal således generelt være klare og umiddelbart konstaterbare, og sagens afgørelse, herunder fastsættelsen af bødens størrelse, skal være uden skønmæssige elementer af betydning. Det vil næppe kunne udelukkes, at der vil kunne opstå konkrete tilfælde, hvor overtrædelse af de pågældende bestemmelser alligevel ikke kan anses for ukomplicerede og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål, eller hvor der kan rejses tvivl om det rette sanktionsniveau. Det forudsættes, at Finanstilsynet i så fald vil overgive sagen til politiet og anklagemyndigheden til videre foranstaltning frem for at udstede et bødeforelæg...”

Med hjemmel i § 373 a, stk. 1, er der udstedt bekendtgørelse nr. 186 af 8. marts 2011 om anvendelse af administrative bødeforelæg på det finansielle område. Bekendtgørelsens § 2 opremser, hvilke overtrædelser af bestemmelser i lov om finansiell virksomhed som kan søges afgjort ved administrativt bødeforelæg. Det drejer sig om følgende overtrædelser:

”

- 1) Udøvelse af virksomhed som pengeinstitut uden tilladelse, jf. § 7, stk. 1.
- 2) Henvendelse til offentligheden med tilbud om at modtage indlån uden tilladelse, jf. § 7, stk. 4.
- 3) Udøvelse af virksomhed som realkreditinstitut uden tilladelse, jf. § 8, stk. 1.
- 4) Udstedelse af realkreditobligationer uden at opfylde betingelserne herfor, jf. § 8, stk. 3.
- 5) Manglende, mangelfuld eller forkert meddelelse til Finanstilsynet om etablering af filial i et andet land, jf. § 38, stk. 1.

- 6) Manglende, mangelfuld eller forkert meddelelse til Finanstilsynet om ændringer i etableringen af en filial i et andet land, jf. § 38, stk. 6.
- 7) Manglende, mangelfuld eller forkert meddelelse til Finanstilsynet ved udøvelse af grænseoverskridende tjenesteydelse, jf. § 39, stk. 1, 1. pkt.
- 8) Manglende ansøgning om godkendelse hos Finanstilsynet af erhvervelse af kvalificerede andele, jf. § 61, stk. 1.
- 9) Manglende, mangelfuld eller forkert meddelelse til Finanstilsynet om afhændelse eller formindskelse af kvalificerede andele, jf. § 61 b.
- 10) Manglende, mangelfuld eller forkert meddelelse til Finanstilsynet ved kendskab om erhvervelser eller afhændelse af kvalificerede andele samt meddelelse af årsopgørelse af kvalificerede andele, jf. § 61 c.
- 11) Manglende eller mangelfulde bestemmelser i en forretningsorden om udførelsen af bestyrelsens hverv, jf. § 65, stk. 1.
- 12) Manglende, mangelfuld eller forkert skriftlige retningslinjer for den finansielle virksomheds væsentligste aktivitetsområdet, hvori arbejdsdelingen mellem bestyrelse og direktion fastlægges, jf. § 70.
- 13) Manglende, mangelfuld eller forkert opfyldelse af kravene om effektive former for virksomhedsstyring, risikostyring og procedurer til at lede virksomheden m.v. jf. § 71, stk. 1.
- 14) Manglende, mangelfuld eller forkert meddelelse til Finanstilsynet om forhold, der er af afgørende betydning for den finansielle virksomheds drift, herunder manglende opfyldelse af kapitalkravet eller solvensbehovet, jf. § 75.
- 15) Manglende, mangelfuld eller forkert overholdelse af reglerne om aflønning af bestyrelse, direktionen og andre ansatte, jf. § 77 a, stk. 1 og 2.
- 16) Manglende, mangelfuld eller forkert overholdelse af reglerne om aflønning i finansielle virksomheder og finansielle holdingvirksomheder, der modtager eller har fået tilsagn om statsstøtte, jf. § 77 b, stk. 1 og 2.

- 17) Manglende, mangelfuld eller forkert oplysning i beretning om aflønning af direktion, jf. § 77 d, stk. 2.
- 18) Manglende angivelse af medlemskab i andelssammenslutning i navn, jf. § 92.
- 19) Manglende eller mangelfuld udarbejdelse af retningslinjer for, i hvilket omfang oplysninger kan videregives fra virksomheden, jf. § 122.
- 20) Manglende, mangelfuld eller forkert overholdelse af kravet om tilstrækkelig basiskapital, og råden over interne procedurer til risikomåling og risikostyring til løbende kapital af en størrelse, type og fordeling, som er passende til at dække instituttets risici, jf. § 124, stk. 1.
- 21) Manglende, mangelfuld eller forkert opgørelse af basiskapitalen, jf. § 124, stk. 2, og § 125, stk. 2.
- 22) Manglende, mangelfuld eller forkert overholdelse af reglerne om store engagementer, jf. § 145, stk. 1 og 2.
- 23) Manglende, mangelfuld eller forkert indberetning til Finanstilsynet om engagementer, jf. § 145, stk. 4.
- 24) Manglende, mangelfuld eller forkert meddelelse til Finanstilsynet om, at kravet om en forsvarlig likviditet ikke er opfyldt, jf. § 152, stk. 3, 1. pkt.
- 25) Manglende, mangelfuld eller forkert overholdelse af reglerne for koncerner, jf. § 170-172.
- 26) Manglende, mangelfuld eller forkert indberetning til Finanstilsynet om alle engagementer, der udgør mere end 10 pct. af koncernens basiskapital, jf. § 175 a, stk. 1.
- 27) Manglende tilladelse fra Finanstilsynet til at have engagementer med andre virksomheder inden for samme koncern bortset fra engagementer med dattervirksomheder, jf. § 182, stk. 1.
- 28) Manglende, mangelfuld eller forkert meddelelse til Finanstilsynet om forhold, der er af afgørende betydning for virksomhedens fortsatte aktivitet, jf. § 200.
- 29) Manglende tilladelse fra økonomi- og erhvervsministeren til at sammenlægge en finansiel virksomhed med en anden finansiel

virksomhed eller en bestemt forretningsdel af en anden finansiel virksomhed, jf. § 204, stk. 1.

- 30) Manglende, mangelfuld eller forkert indsendelse af årsrapport til Finanstilsynet, jf. § 194, stk. 1, og § 195, stk. 1-3.
- 31) Manglende, mangelfuld eller forkert overholdelse af kravene til årsrapport og revision m.v. jf. § 183, stk. 1, 1. pkt. og stk. 5, § 184, stk. 1, § 185, stk. 1, 2 og 3, 1. pkt., § 191, stk. 1-3, § 192, 1. pkt., § 193, 1. pkt., § 198, stk. 1, og § 199, stk. 2 og 5.
- 32) Manglende, mangelfuld eller forkert efterkommelse af et påbud givet i medfør af § 350, stk. 1.”

Finanstilsynets vurdering af, om der skal udstedes et administrativt bødeforelæg for overtrædelse af en af de nævnte bestemmelser, foretages i praksis ud fra samme kriterier, som anvendes ved vurdering af, om der skal ske politianmeldelse, jf. pkt. 4.3.3. Om Finanstilsynets udmålingspraksis i relation til administrative bødeforelæg henvises til gennemgangen i pkt. 6.3.3.

Bliver et administrativt bødeforelæg ikke accepteret af modtageren, vil Finanstilsynet således foretage en politianmeldelse af den konstaterede overtrædelse.

4.4. SØIKs varetagelse af politianmeldelser

Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) har oplyst, at statsadvokaturen årligt modtager et begrænset antal anmeldelser om overtrædelse af lov om finansiel virksomhed, og disse behandles af statsadvokaturen på linje med andre anmeldelser af strafbare forhold.

I en del af disse anmeldelser indgår erfaringsmæssigt tillige mulige overtrædelser af andre dele af den finansielle lovgivning og/eller straffeloven. Der vil således være sager, hvor der – foruden overtrædelse af lov om finansiel virksomhed – tillige indgår andre lovovertrædelser, der efter retspraksis sanktioneres strengere, og hvor en mulig bødestraf for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed derfor kan være af underordnet betydning for den samlede strafudmåling.

Det følger af retsplejelovens § 721, stk. 1, nr. 3, at påtale i en sag helt eller delvist kan opgives i tilfælde, hvor sagens gennemførelse vil medføre vanskeligheder, omkostninger eller behandlingstider, som ikke står i rimeligt forhold til sagens betydning og den straf, som i givet fald kan forventes idømt.

Anklagemyndigheden har på den baggrund mulighed for at beskære en straffesag, således at den kan gennemføres hurtigere og mere ressourceeffektivt. Hvis der således er tale om et relativt mindre alvorligt forhold, hvor der i givet fald alene kan forventes en forholdsvis mild sanktion, kan det ved vurderingen indgå, om sagen kan forventes opklaret med en efterforskningsindsats, der står i rimeligt forhold til sagens karakter og alvor. Det betyder i praksis, at strafforfølgning af mulige overtrædelser af lov om finansiel virksomhed efter omstændighederne vil kunne opgives, hvis der indgår andre mere alvorlige lovovertrædelser i samme straffesag, eftersom både efterforskningen og hovedforhandlingen af forhold vedrørende lov om finansiel virksomhed ofte vil være ressourcekrævende og ikke vil have nogen betydning for den samlede strafudmåling i sagen. Der er imidlertid i alle tilfælde tale om en samlet vurdering af de konkrete omstændigheder, herunder af efterforskningsmulighederne i sagen.

4.5. Forbrugerretligt tilsyn

For så vidt angår tilsynet med reglerne om god skik, kan Forbrugerombudsmanden i medfør af § 348, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed anlægge sag vedrørende handlinger, der strider mod redelig forretningsskik og god praksis, jf. § 43, stk. 1 og 2, i lov om finansiel virksomhed, herunder sag om forbud, påbud, erstatning og tilbagesøgning af uretmæssigt opkrævede beløb. Af bemærkningerne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 176 af 12. marts 2003, p. 293) følger det, at Forbrugerombudsmanden kan indbringe en sag for domstolene, hvis Forbrugerombudsmanden i særlige tilfælde måtte finde, at der er behov herfor. Det kan eksempelvis være i det tilfælde, hvor Finanstilsynet vælger ikke at tage en sag op, der af Forbrugerombudsmanden vurderes at være af principiel karakter. Det følger også af bemærkningerne, at Forbrugerombudsmanden bl.a. har mulighed for at gøre Finanstilsynet opmærksom på konkrete sager.

I medfør af § 348, stk. 1, 2. pkt., i lov om finansiel virksomhed har Forbrugerombudsmanden endvidere mulighed for at behandle sager vedrø-

rende overtrædelse af strafbelagte bestemmelser i regler udstedt i medfør af § 43, stk. 3, i lov om finansiel virksomhed¹⁰. Det følger af bemærkningerne til bestemmelsen (lovforslag nr. L 101 af 12. december 2012), at i straffesager, hvor en finansiel virksomhed har overtrådt strafbelagte bestemmelser i markedsføringsloven eller tilsvarende regler i den finansielle lovgivning, kan Finanstilsynet og Forbrugerombudsmanden aftale, at Forbrugerombudsmanden udfører tiltalen for overtrædelse af begge regelsæt i det omfang, Rigsadvokaten vil give bemyndigelse hertil.

¹⁰ I medfør af § 43, stk. 3, er udstedt bekendtgørelse om information til forbrugere om priser m.v. i pengeinstitutter (bekendtgørelse nr. 1210 af 24. september 2010) og bekendtgørelse om risikomærkning af investeringsprodukter (bekendtgørelse nr. 345 af 15. april 2011), jf. ovenfor afsnit 3.2.

Kapitel 5. Hvilke overtrædelser af lov om finansiel virksomhed er strafbelagt?

§ 373, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed fastsætter – medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning – straf af bøde eller fængsel i indtil 4 måneder for overtrædelse af en lang række bestemmelser i lov om finansiel virksomhed og i Europa-Parlaments og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber (CRR).

Bestemmelsen lyder således:

”Overtrædelse af § 7, stk. 1 og 3-6, § 8, stk. 1 og 3-6, § 9, stk. 1-3 og 5-7, § 10, stk. 1, 2, 5 og 6, § 11, stk. 1, 9 og 10, § 16 a, stk. 2, § 16 b, stk. 2, § 24, stk. 1, 2, pkt., § 25, 2. pkt., §§ 27 og 28, § 31, stk. 7, 8 og 10, § 33, stk. 1, § 36, § 38, stk. 1 og 6, og stk. 7, 1. pkt., § 39, stk. 1, 3 og 4, §§ 40 og 44-46, § 49, stk. 1 og 2, § 52, § 53, stk. 1 og 2, § 61, stk. 1, §§ 61 b og 61 c, § 63, stk. 1, 2 og 4, § 64, stk. 5, jf. stk. 3, nr. 1 og 2, § 64 a, § 65, stk. 1, § 66, § 67, stk. 1, § 74, stk. 1 og 3, §§ 75, 76, 78, § 101, § 102, stk. 2, 3, 5 og 6, §§ 103-106, § 106 a, stk. 1-4, § 106 b, § 106 c, § 106 d, stk. 1-5, § 107 a og § 117, § 118, stk. 5, § 119, § 120, stk. 1, 2. pkt., og stk. 2, § 124, stk. 1, 2 og 5, § 125, stk. 1-6, § 125 b, stk. 1-4 og 6, § 125 c, stk. 1, § 125 d, § 125 e, stk. 1, jf. § 125 b, stk. 1-4 og 6, § 125 e, stk. 1, jf. § 125 c, stk. 1, § 125 i, stk. 1, § 126, stk. 1 og 4, § 126, stk. 1 og 4, § 126 a, stk. 1-3, 5, 7 og 9, § 126 c, stk. 1-3, § 126 d, stk. 1, § 126 e, stk. 1, § 126 f, 1. pkt., § 126 g, stk. 1, § 146, stk. 1, § 147, stk. 1, § 149, stk. 1 og 3, §§ 150 og 151, § 152, stk. 1, § 153, stk. 1 og 3, §§ 154, 156 og 170-175 a, § 175 b, stk. 1 og 3, § 182, stk. 1 og 2, §§ 194, 195, 200 og 201, § 202, stk. 1 og 3, § 203, stk. 1, § 204, stk. 1, § 226, stk. 1 og 2, § 227, § 248, stk. 1, § 248 a, stk. 1 og 4, § 248 b, stk. 1, § 334, § 343 a, stk. 1, § 343 f, stk. 3, § 343 j, § 343 v, stk. 1, § 343 ø, stk. 1 og § 417 c, stk. 1, 2 og 4, samt artikel 11, artikel 26, stk. 2, artikel 31, stk. 1, litra h, artikel 73, stk. 1, artikel 92, stk. 1, artikel 93, stk. 1-5, artikel 97, stk. 1, artikel 394, stk. 1, artikel 395 og 398 og artikel 500, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, medmindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning.”

Efter stk. 2 straffes overtrædelse af en række andre bestemmelser alene med bøde. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Stk. 2. Overtrædelse af § 16 c, § 16 d, stk. 1, § 16 f, stk. 1-3, § 54, stk. 2, § 57, stk. 1, § 57 a, stk. 1, § 64, stk. 8, 2. pkt., § 70, stk. 1-5, § 71, stk. 1, 3 og 4, § 71 a, stk. 1, og stk. 2, 1. pkt., § 71 b, stk. 1, § 71 c, stk. 1, 2. pkt., § 72, stk. 1 og 2, og stk. 3, 3. pkt., § 73, stk. 1, 1. pkt., og stk. 2, § 75 a, stk. 1, § 77, stk. 1-6 og 10, § 77 a, stk. 1-7, §§ 77 b og 77 c, § 77 d, stk. 1-3, § 79 a, stk. 1, nr. 1, § 80, stk. 1, stk. 2, 1. pkt., og stk. 3, 7 og 8, § 80 a, § 80 b, stk. 1-3 og 5, og § 80 c, stk. 1 og 2, § 108, stk. 1-6, § 121, stk. 1, §§ 122 og 123, § 126 b, stk. 1, 2. pkt., og stk. 4, 2. pkt., § 126 c, stk. 5, § 126 d, stk. 4 og 6, § 126 e, stk. 4, § 152 a, stk. 1, 1. pkt., § 152 b, stk. 4-7, § 152 c, stk. 1, § 152 d, stk. 1, § 152 e, stk. 1, § 152 g, stk. 1, 1. og 3. pkt., stk. 2 og stk. 4, 1. pkt., § 152 j, stk. 1, 2. pkt., eller stk. 2, § 152 k, stk. 1, 2 eller 5, § 152 m, stk. 1, § 167 stk. 1-3 og 5, § 175 b, stk. 8, § 182 d, § 182 e, stk. 2 og stk. 7, 1. pkt., og § 182 f, § 183, stk. 1, 1. pkt., og stk. 5, § 184, stk. 1, § 185, stk. 1 og 2, og stk. 3, 1. pkt., §§ 186 og 187, § 188, stk. 1, stk. 2, 1. pkt., og stk. 3, 2. pkt., §§ 189 og 190, § 191, stk. 1-3, § 192, 1. pkt., § 193, 1. pkt., § 198, stk. 1, § 199, stk. 2 og 6, § 206, § 245 a, stk. 1 og 3, § 245 b, stk. 1, 1. pkt., og stk. 2, § 247 a, stk. 9 og 10, § 264, stk. 2, § 283, stk. 1 og 2, § 312, § 343 t, stk. 1, § 347 b, stk. 3 og 6, § 354 a, stk. 1, 1.-5. pkt., og stk. 3, 1.-7. pkt., § 417 a, stk. 4, § 417 b, stk. 5, § 417 c, stk. 3, samt artikel 4 i Rådets forordning om anvendelse af internationale regnskabsstandarder og artikel 4, stk. 1, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om kreditvurderingsbureauer samt artikel 28, artikel 41, stk. 1, litra b, artikel 49, stk. 1, litra c, artikel 51, jf. artikel 52, artikel 54, stk. 5, litra a og c, artikel 63, artikel 73, stk. 6, artikel 76, stk. 2, artikel 77, artikel 99, stk. 1, artikel 101, stk. 1 og 2, artikel 113, stk. 7, 1. afsnit, artikel 129, stk. 3 og 7, artikel 221, stk. 1 og 2, artikel 256, stk. 7, 1. afsnit, artikel 259, stk. 1, litra b og e, artikel 262, stk. 2, 2. afsnit, artikel 263, stk. 2, 1. afsnit, artikel 393, artikel 394, stk. 2, artikel 405, stk. 1, artikel 412, stk. 1 og 2, artikel 415, stk. 1 og 2, artikel 430, stk. 1, 1. afsnit, 1. pkt., og 2. afsnit, artikel 431, stk. 1, jf. artikel 435 og 436, artikel 437, stk. 1, artikel 438 og 439, artikel 440, stk. 1, artikel 441, stk. 1, artikel 442 og 444-450, artikel 451, stk. 1, artikel 431, stk. 3, artikel 433, 1.-3. afsnit, artikel 434, 1. afsnit, 2. og 3. pkt., og afsnit 2, 2. pkt., artikel 471, stk. 1, artikel 492, stk. 2-4, artikel 499, stk. 1, og artikel 501, stk. 3, i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, straffes med bøde. På samme måde straffes overtrædelse af meddelelesespligten i § 152 a, stk. 2, 1. pkt.”

I henhold til § 373, stk. 3, i lov om finansiel virksomhed kan den, som undlader at efterkomme et påbud fra Finanstilsynet givet i medfør af visse nærmere angivne bestemmelser, straffes med bøde. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Stk. 3. Med bøde straffes en finansiel virksomhed, en finansiel holdingvirksomhed eller en forsikringsholdingvirksomhed, der ikke efterkommer et påbud, der er givet i medfør af § 126 c, stk. 4, § 126 f, § 152 k, stk. 4, § 243 a, stk. 2, § 245 a, stk. 2, § 261, § 264, stk. 3, § 347 b, stk. 1, 1. pkt., § 348, stk. 2, 1. pkt., eller § 350, stk. 1, og overtrædelser af § 112, stk. 1, i selskabsloven. Med bøde straffes endvidere den, som ikke efterkommer et påbud, der er givet i medfør af § 351, stk. 2 og 3, og stk. 5, 3. pkt.”

Bestemmelsens stk. 4 indeholder hjemmel til at fastsætte straf af bøde eller fængsel for overtrædelse af regler, som fastsættes i form af bekendtgørelser i medfør af lov om finansiel virksomhed eller i medfør af CRR:

”Stk. 4. I regler udstedt i medfør af loven og i regler udstedt i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringselskaber kan der fastsættes straf af bøde eller fængsel indtil 4 måneder for overtrædelse af bestemmelser i reglerne.”

Finanstilsynet udnytter efter fast praksis denne bemyndigelse ved udstedelse af en bekendtgørelse i det omfang tilsynet finder, at der er tale om regler, der bør strafbelægges.

I medfør af stk. 5 kan der pålægges juridiske personer strafansvar efter reglerne i straffelovens kapitel 5. Hermed kan såvel enkelte medlemmer af virksomhedens ledelse som virksomheden som juridisk person pålægges et strafansvar.

I stk. 6 og 7 er der fastsat straf af bøde eller fængsel indtil 4 måneder for visse overtrædelser begået af bl.a. bestyrelsesmedlemmer eller direktionsmedlemmer i finansielle virksomheder samt andre fysiske personer tilknyttet en finansiel virksomhed.

§ 373, stk. 10, indeholder hjemmel til at udstede regler om straf af bøde for overtrædelse af bestemmelser indeholdt i Den Europæiske Unions

forordninger, som vedtages af Europa-Kommissionen i medfør af bl.a. CRD IV og CRR. I medfør heraf fremgår:

”Stk. 10. Finanstilsynet kan fastsætte regler om straf af bøde ved overtrædelse af bestemmelser indeholdt i Den Europæiske Unions forordninger, som vedtages af Europa-Kommissionen i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber, Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2009/138/EF af 25. november 2009 om adgang til og udøvelse af forsikrings- og genforsikringsvirksomhed (Solvens II) og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/51/EU af 16. april 2014 om ændring af direktiv 2003/71/EF og 2009/138/EF samt forordning (EF) nr. 1060/2009, (EU) nr. 1094/2010 og (EU) nr. 1095/2010 for så vidt angår de beføjelser, der er tillagt den europæiske tilsynsmyndighed (Den Europæiske Tilsynsmyndighed for Forsikrings- og Arbejdsmarkedspensionsordninger) og den europæiske tilsynsmyndighed (Den Europæiske Værdipapirtilsynsmyndighed).”

Denne bemyndigelse er endnu ikke udnyttet.

Kapitel 6. Bødeniveauet for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed

6.1. Lovgivers anvisninger om bødeniveauet for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed

Der ses ikke i forarbejderne til de gældende straffebestemmelser i lov om finansiel virksomhed at være knyttet forudsætninger om et andet bødeniveau for overtrædelse af bestemmelser, der efter loven kan straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder, i forhold til bødeniveauet for de overtrædelser, der alene straffes med bøde.

I bestemmelsen i § 373, stk. 9, er det derimod generelt fastsat, hvilke kriterier der skal lægges vægt på ved strafudmålingen. Det fremgår således:

”Stk. 9. Ved strafudmålingen efter stk. 1-3 skal der lægges vægt på grovheden af overtrædelsen, samt hvor længe overtrædelsen har fundet sted.”

Bestemmelsen blev – som § 373 a om administrative bødeforelæg – indsat i lov om finansiel virksomhed ved lov nr. 1556 af 21. december 2010.

Af de almindelige bemærkninger til det bagvedliggende lovforslag (lovforslag nr. L 49 af 9. november 2010), pkt. 2.15.2, fremgår bl.a.:

”2.15.2.1. Gældende ret

Der er i dag ikke fastsat bestemte kriterier for udmåling af straf efter § 373, stk. 1-3, i lov om finansiel virksomhed og § 93, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v. Ligeledes findes der kun en begrænset praksis for sanktionsniveauet på det finansielle område. Den praksis, der findes, viser et sanktionsniveau, der ligger væsentligt under niveauet i de EU-lande, som Danmark almindeligvis sammenligner sig med på det finansielle område.

2.15.2.2. Baggrund for forslaget

Da der ofte er tale om meget store aktører på de finansielle markeder, er det vigtigt, at sanktionsniveauet for overtrædelser af den finansielle lovgivning ikke er uvæsentligt, for at bøden kan have både en pønål og en præventiv karakter.

Da det nuværende sanktionsniveau ligger væsentligt under niveauet i de EU-lande, som Danmark almindeligvis sammenligner sig med på det finansielle område, og da dette niveau i mange tilfælde ikke har den mærkbare virkning, som er ønskeligt på området, er der i lovforslaget beskrevet retningslinjer for fastsættelse af bødeniveauet. Dette indebærer bl.a., at der skal lægges vægt på grovheden af overtrædelsen, og hvor længe en overtrædelse har fundet sted. Der kan være stor forskel på grovheden af en bestemt overtrædelse, og der søges med dette forslag at skabe en større sammenhæng mellem strafudmålingen og grovheden af overtrædelsen.

2.15.2.3. Forslagets indhold

Med forslaget foreslås det indført, at der ved strafudmålingen efter § 373, stk. 1-3, i lov om finansiel virksomhed og § 93, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v. skal lægges vægt på grovheden af overtrædelsen, og hvor længe en overtrædelse har fundet sted. Der kan være stor forskel på grovheden af en bestemt overtrædelse, og der søges med dette forslag at skabe en større sammenhæng mellem strafudmålingen og grovheden af overtrædelsen...”

Som nævnt ovenfor under pkt. 4.3.3 om administrative bødeforelæg er det bl.a. en forudsætning for at udstede administrative bødeforelæg, at sanktionsniveauet ligger fast. I denne forbindelse fremgår videre af forarbejderne til § 373, stk. 9:

”For de typer af overtrædelser, hvor det påtænkes at give Finanstilsynet hjemmel til at udstede administrative bødeforelæg, skal der være et fast sanktionsniveau. Med henblik på at få fastlagt et sanktionsniveau, angives der nogle retningslinjer for sanktionsniveauet for de bestemmelser, som Rigsadvokaten og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet umiddelbart har vurderet som egnede til administrative bødeforelæg. For andre overtrædelser vil Finanstilsynet kun kunne udstede administrative bødeforelæg efter forhandling med Justitsministeriet...”

Til sidst fremgår af de almindelige bemærkninger:

”Domstolene kan fravige det angivne sanktionsniveau i op- og nedgående retning.”

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen (lovforslagets § 1, nr. 65) er der endvidere anført følgende:

”I § 373, stk. 9, foreslås præciseret, at der ved udmålingen af straf skal lægges vægt på grovheden af overtrædelsen, og hvor længe overtrædelsen har fundet sted. Kriterierne vil medføre, at straffen for en overtrædelse skærpes, hvis der er tale om en grov overtrædelse, og hvis overtrædelsen har stået på i længere tid. Straffen kan endvidere bl.a. skærpes i gentagelsestilfælde, jf. straffelovens § 81, nr. 1.

Der findes kun i et meget begrænset omfang bøderetspraksis på det finansielle område. Samtidig har niveauet i mange tilfælde ikke den ønskelige pønale og præventive karakter. I det følgende fastsættes derfor retningslinjer for det bødeniveau, der skal være udgangspunktet i forbindelse med overtrædelse af bestemmelser, som det påtænkes at give Finanstilsynet hjemmel til at udstede administrative bødeforelæg vedrørende:

Ved overtrædelse af § 7, stk. 1, og § 8, stk. 1, vedrørende overtrædelse af kravet om tilladelse som pengeinstitut, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 25.000 kr.

Ved overtrædelse af § 7, stk. 4, og § 8, stk. 3, vedrørende eneretten til at tilbyde sig som modtagere af indlån og udstede realkreditobligationer, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 25.000 kr.

Ved overtrædelse af § 38, stk. 1 og 6, § 39, stk. 1, 1. pkt., § 61, stk. 1, § 61 b og 61 c, § 75 og § 200 kravet om indberetning til Finanstilsynet forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt skal udløse en bøde på 20.000 kr.

Ved overtrædelse af kravet om udarbejdelse af en forretningsorden for bestyrelsen i § 65, stk. 1, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 15.000 kr.

Ved overtrædelse af § 70 og § 71, stk. 1, om god ledelse og indretning af virksomheden, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 25.000 kr.

Ved overtrædelse af kravet i § 77 a, stk. 1 og 2, om aflønning af bestyrelsen, direktionen og andre ansatte, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 15.000 kr.

Ved overtrædelse af kravet i § 77 b, stk. 1 og 2, om aflønning i finansielle virksomheder og finansielle holdingvirksomheder, der

modtager eller har fået tilsagn om statsstøtte, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 15.000 kr.

Ved overtrædelse af kravet i § 77 d, stk. 2, om oplysning i beretning om aflønning af direktion, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 10.000 kr.

Ved overtrædelse af kravet i § 92 om angivelse af medlemskab af andelssammenslutning, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 15.000 kr.

Ved overtrædelse af kravet i § 122 om retningslinjer for, i hvilket omfang oplysninger kan videregives fra virksomheden, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 10.000 kr.

Ved en overtrædelse af kravet i § 124, stk. 1 og 2, og § 125, stk. 2, vedrørende solvensopgørelse, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 30.000 kr.

Ved overtrædelse af § 145, stk. 1 og 2, vedrørende store engagementer forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 30.000 kr.

Ved overtrædelse af § 145, stk. 3, § 152, stk. 3, 1. pkt., og § 175 a, stk. 1, vedrørende overtrædelse af kravet om indberetning til Finanstilsynet, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 20.000 kr.

Ved overtrædelse af §§ 170-172 vedrørende koncerner, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 30.000 kr.

Ved overtrædelse af § 182, stk. 1, og § 204, stk. 1, vedrørende manglende tilladelse til at udøve en allerede igangsat aktivitet, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 25.000 kr.

Ved overtrædelse af kravet om indsendelse af årsrapport til Finanstilsynet i § 194, stk. 1, og § 195, stk. 1-3, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 10.000 kr.

Ved overtrædelse af kravene til årsrapport og revision m.v. i § 183, stk. 1, 1. pkt. og stk. 5, § 184, stk. 1, § 185, stk. 1, 2 og 3, 1. pkt., § 191, stk. 1-3, § 192, 1. pkt., § 193, 1. pkt., § 198, stk. 1, og § 199,

stk. 2 og 5, forudsættes det, at førstegangstilfælde som udgangspunkt vil udløse en bøde på 15.000 kr.

I de tilfælde hvor Finanstilsynets påbud ikke er efterkommet, jf. § 350, stk. 1, forudsættes det, at overtrædelsen som udgangspunkt vil udløse en bøde på 30.000 kr.

De ovenfor nævnte retningslinjer tager bl.a. udgangspunkt i de bødeforelæg som Statsadvokaten for Særlig Økonomisk Kriminalitet har udstedt på lignende bestemmelser. I tilfælde hvor en overtrædelse kan skade forbrugere, eller hvor en overtrædelse kan have væsentlig betydning for virksomhedens økonomiske situation, er bøden sat højere end i de tilfælde, hvor der mere er tale om overtrædelse af en formel ordensbestemmelse.

Det forudsættes endvidere, at bøderne ved andengangstilfælde fremover som udgangspunkt beregnes på grundlag af en forhøjelse på 50 procent, med 100 procent i tredjeangstilfælde, med 200 procent i fjerdeangstilfælde og så videre ved senere gentagelsestilfælde. Der kan ikke ske en forhøjelse på baggrund af en overtrædelse, som ligger mere end 10 år tilbage, jf. også straffelovens § 84, stk. 3.

I relation til finansielle virksomheder skal der i bødeudmålingen tages hensyn til, at bødens størrelse som udgangspunkt aldrig må føre til, at virksomheden bliver nødlidende eller kommer til at forværre økonomien hos en i forvejen nødlidende finansiell virksomhed. Begrundelsen for dette er, at de finansielle virksomheder har en særlig samfundsmæssig betydning.

Det bemærkes, at straffen, uanset de ovenfor angivne retningslinjer for bødens fastsættelse, fortsat vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af sagens omstændigheder, og det angivne bødeniveau vil således kunne fraviges i både op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger omstændigheder, der taler herfor.”

6.2. Straffelovens almindelige regler om bødestraf

6.2.1. Indledning

Som det fremgår af de anførte regler om bødestraf i lov om finansiell virksomhed, kan domstolene fravige de angivne udgangspunkter for bødeniveauet. Disse skal derfor ses i sammenhæng med straffelovens almindelige regler om bødestraf.

6.2.2. Bødetyper

Straffelovens § 31 fastsætter, at de almindelige straffe er fængsel og bøde. Bødestraf er reguleret i straffelovens §§ 50-55. Efter straffelovens § 50, stk. 1, består bødestraf i betaling af et beløb til statskassen.

Efter straffelovens § 51 er der to slags bøder: Dagbøder og sumbøder. Bødefastsættelse i form af dagbøder sker dels efter antallet af dagbøder, dels efter størrelsen af den enkelte dagbod. Sumbøder fastsættes som et fast beløb.

Bødefastsættelse i form af dagbøder gælder kun bøder for overtrædelse af straffeloven, jf. straffelovens § 51, stk. 1, 1, pkt. Foreligger særlovsovertrædelse og straffelovsovertrædelse til samtidig påkendelse, sker bødefastsættelsen dog som udgangspunkt også ved dagbøder, jf. straffelovens § 88, stk. 3.

Dagbodssystemet omfatter endvidere alene bøder, der idømmes eller vedtages i retten. Bøder, der vedtages udenretsligt, er ikke omfattet. Det samme gælder bøder, der fastsættes som en tillægsstraf til anden retsfølge, jf. straffelovens § 50, stk. 2, § 51, stk. 1, 1. og 2. pkt., § 58, stk. 2, § 88, stk. 2, samt retsplejelovens § 723, stk. 1, nr. 2.

Som eksempel herpå kan nævnes, at der efter straffelovens § 50, stk. 2, som tillægsstraf til en frihedsstraf kan idømmes en såkaldt tillægsbøde, når tiltalte ved lovovertrædelsen har opnået eller tilsigtet at opnå økonomisk vinding for sig selv eller andre.

6.2.3. Øvre og nedre grænser for bødernes størrelse

Bødestraffens minimum er for sumbødernes vedkommende den mindste pengeenhed, dvs. for tiden 50 øre. For overtrædelse af færdselsloven gælder der dog som udgangspunkt en minimumssats på 1.000 kr., jf. lovens § 118 a, stk. 1.

Der er intet maksimum for sumbøder, og de tidligere bestemmelser herom i særlovgivningen er næsten alle ophævede, jf. Straffelovrådets betænkning 1424/2002 om straffastsættelse og strafferammer, del I, side 381.

Dagbøders minimum og maksimum er reguleret i straffelovens § 51, stk. 1. Der gælder et lovbestemt minimum på 2 kr. Med den begrænsning, der ligger i ordene ”den pågældendes gennemsnitlige dagsindtægt” i samme bestemmelse, er der intet absolut maksimum for størrelsen af den enkelte dagbod. For antallet af dagbøder gælder et maksimum på 60.

6.2.4. Regler om udmåling af bødestraf

Sumbøder, der er den mest almindeligt brugte bødeform, fastsættes efter en samlet vurdering med særlig hensyntagen til den skyldiges betalings- evne og til den opnåede eller tilsigtede fortjeneste eller besparelse, jf. straffelovens § 51, stk. 3:

”Ved fastsættelsen af andre bøder vil der inden for de grænser, som hensynet til lovovertrædelsens beskaffenhed og de i § 80 nævnte omstændigheder tilsteder, være at tage særligt hensyn til den skyldiges betalingsevne og til den opnåede eller tilsigtede fortjeneste eller besparelse.”

Dagbøder fastsættes under hensyn til, at dagbodsantallet markerer lov- overtrædelsens grovhed, men størrelsen af den enkelte dagbod afspejler den dømtes økonomiske situation, sml. straffelovens § 51, stk. 1, 3. og 4. pkt.:

”§ 51. Dagbødernes antal bestemmes under hensyn til lovovertræ- delseernes beskaffenhed og de i § 80 nævnte omstændigheder til mindst 1 og højst 60. Størrelsen af den enkelte dagbod fastsættes til et beløb svarende til den pågældendes gennemsnitlige dagsindtægt, idet der dog ved beløbets fastsættelse bør tages hensyn til bødefæld- tes vilkår, herunder hans formue, forsørgerpligter og andre forhold, der indvirker på betalingsevnen. ...”

Uanset om bødestraffen udmåles som sum- eller dagbøder, sker bødefast- sættelsen i overensstemmelse med de generelle principper for strafudmå- ling i straffelovens §§ 80-82 ud fra en samlet vurdering af lovovertrædel- sens grovhed og oplysninger om gerningsmanden.

Ved vurderingen af lovovertrædelsens grovhed tages der efter straffelo- vens § 80, stk. 2, hensyn til den med lovovertrædelsen forbundne skade, fare og krænkelse, samt til, hvad gerningsmanden indså eller burde have indset herom. Af momenter, der efter straffelovens § 81 skal tale i skær-

pende retning, kan bl.a. nævnes, at gerningsmanden tidligere er straffet, jf. nr. 1, at gerningen er udført af flere i forening, eller at gerningen er planlagt, jf. nr. 3.

Efter bestemmelsen i straffelovens § 82 skal det bl.a. tale i formildende retning, hvis gerningsmanden har handlet i undskyldelig uvidenhed om eller undskyldelig misforståelse af retsregler, der forbyder eller påbyder handlingen, jf. nr. 4, hvis gerningsmanden har genoprettet eller søgt at genoprette den skade, der er forvoldt ved den strafbare handling, jf. nr. 11, eller hvis sagen ikke er afgjort inden for rimelig tid, uden at det kan bebrejdes gerningsmanden, jf. nr. 13.

Ved vurderingen af oplysningerne om gerningsmanden tages hensyn til dennes almindelige personlige og sociale forhold, dennes forhold før og efter gerningen samt dennes bevæggrunde for gerningen, jf. straffelovens § 80, stk. 2. Der tages endvidere hensyn til gerningsmandens økonomiske forhold, jf. straffelovens § 51, stk. 1 (dagbøder) og stk. 3 (sumbøder).

6.2.5. Særligt om udmåling af bøder, hvor overtrædelsen har medført en økonomisk gevinst

De generelle principper for dagbodsfastsættelsen fraviges, når der ved bødefastsættelsen skal tages hensyn til den økonomiske fordel, der er opnået eller tilsigtet ved lovovertrædelsen, jf. straffelovens § 51, stk. 2:

”Når en bøde skal fastsættes for en forseelse, hvorved den pågældende har opnået eller tilsigtet at opnå en betydelig økonomisk vinding for sig selv eller andre, og anvendelsen af dagbøder vil medføre, at bødebeløbet ansættes lavere, end det skønnes rimeligt under hensyn til størrelsen af den fortjeneste, der enten er eller kunne være opnået ved lovovertrædelsen, kan retten dog i stedet for dagbøder anvende anden straf af bøde”.

Hensynet til opnået eller tilsigtet vinding er jævnlige fremherskende ved overtrædelse af særlovgivningen, jf. f.eks. Straffelovrådets ovennævnte betænkning side 382 og Kommenteret Straffelov, Almindelig del, 10. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2012, side 355. En bøde, der har til formål at inddrage en formodet fortjeneste, må pålægges den, der har opnået fortjenesten, jf. UfR 1982.800 H.

Bestemmelsen i straffelovens § 51, stk. 3, overlapper på dette punkt udbyttekonfiskationsinstituttet, jf. straffelovens § 75, stk. 1, og § 76 a, jf. herved bl.a. Straffelovrådets betænkning 1289/1995 om juridiske persons straffeansvar, side 160-163, hvori rådet samtidig foreslog indførelse af en bestemmelse som straffelovens § 51, stk. 3, samt Højesterets dom i UfR 1995.905 H, hvoraf følgende bl.a. kan fremhæves:

Et selskab fremstillede elektronikdele. 95 % af selskabets omsætning foregik i fremmed valuta, og selskabet drev både spekulativt og med henblik på kommerciel afdækning en omfattende valuta-handel, der blev forestået af tiltalte som økonomichef. På et tidspunkt, da valutahandlerne havde ført til tab og risiko for tab af en størrelsesorden, der måtte antages at få betydning for kurserne på selskabets aktier, hvis oplysninger herom blev offentliggjort, solgte tiltalte en beholdning af egne aktier i selskabet til kurs 240 og 225. Efter at selskabet 8 dage senere havde sendt meddelelse til Fondsbørsen om et tab på ca. 29 mio. kr., faldt aktiekursen til 150. Tiltalte blev for overtrædelse af fondsbørslovens § 39 a, stk. 1, idømt 3 måneders betinget fængsel samt en tillæggsbøde på 50.000 kr., svarende til den skønsmæssige gevinst ved overtrædelsen. Højesteret valgte således at idømme tiltalte en tillæggsbøde fremfor at foretage konfiskation, som sket i landsretten.

6.3. Bødeniveauet i praksis

Udvalget har med bistand fra Finanstilsynet og Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet foretaget en gennemgang af den samlede praksis vedrørende bødestraf for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed.

Praksis for overtrædelser af tidligere lovgivning er således ikke medtaget. Der er alene medtaget endelige afgørelser.

6.3.1. Retspraksis

Der ses alene at være ét eksempel i trykt praksis vedrørende overtrædelser af lov om finansiel virksomhed. Det drejer sig om:

UfR 2011.1893 Ø (overtrædelse af § 8, stk. 5¹¹): Et selskab havde gennem 6 år været at være et realkreditinstitut anvendt betegnelsen ”Husejernes Kreditlån A/S” for virksomheden, hvilket var egnet til at fremkalde det indtryk, at virksomheden var et realkreditinstitut. Selskabet idømtes en bøde på 25.000 kr. Ved fastsættelsen af bødens størrelse er der lagt vægt på, at selskabet også havde anvendt navnet, efter at Erhvervsankenævnet ved en endelig afgørelse havde påbudt selskabet at ændre navnet.

Af utrykt domspraksis kan nævnes:

Østre Landsrets dom af 22. september 2015 (overtrædelse af § 9, stk. 1): Tiltalte fandtes skyldig i gennem en længere periode at have ydet investeringsservice uden at have den fornødne tilladelse som værdipapirhandler. Tiltalte blev idømt en bøde på 5.000 kr. Om fastsættelsen af bødens størrelse fremgår bl.a.:

”Bødestrafen fastsættes efter lov om finansiel virksomhed § 373, stk. 1, jf. § 9, stk. 1, jf. bilag 4, afsnit A, nr. 4, jf. straffelovens § 89.

I bemærkningerne til lovforslag nr. 49 af 9. november 2010 om ændring af lov om finansiel virksomhed m.v., der ligger til grund for lovændringen ved lov nr. 1556 af 21. december 2010, er beskrevet retningslinjer for fastsættelse af et skærpet bødeniveau på det finansielle område. Da gerningsperioden for tiltaltes strafbare handling er frem til den 29. april 2010, finder straffeskærpelsen ikke anvendelse ved udmålingen af straffen for tiltalte.

Landsretten finder, at der ved sagens behandling inden tiltalerejsning, hvor sagen lå stille i to lange perioder, er sket en krænkelse af tiltaltes ret til at få sagen afgjort inden for rimelig tid, jf. Den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 6, og at tiltalte skal kompenseres herfor, jf. straffelovens § 82, nr. 12. Der henvises herved til principperne i Højesterets domme af 16. april 2012 (gengivet i U 2012.2310-2322). Det bemærkes herved, at sagen må anses for ganske ukompliceret, og at det ikke kan tilskrives tiltaltes forhold, at sagens behandling er trukket ud.

På baggrund af karakteren af den strafbare handling, som er begået af en fysisk person, findes bødestrafen passende at kunne fastsættes til 5.000 kr. ...”

¹¹ Denne bestemmelse er ikke blandt de bestemmelser, som har et lovreguleret udgangspunkt for strafudmålingen, jf. afsnit 6.1 ovenfor, men bøden svarer til lovforslagets forudsætninger om, at bøden for overtrædelse af lovens § 8, stk. 1 og 3, bør være på 25.000 kr.

Retten i Aalborgs dom af 14. oktober 2005: (overtrædelse af tidligere § 97, stk. 1¹², i lov om finansiel virksomhed, straffelovens dagældende § 302, stk. 1, nr. 2¹³, og tidligere § 71, stk. 1, nr. 1¹⁴, i lov om finansiel virksomhed): Tiltalte – en leder i et fondsmæglerselskab – blev anset som ansvarlig for en grov sammenblanding af selskabs- og kundemidler med risiko for tab for de enkelte kunder. Derudover blev tiltalte anset som ansvarlig for, at selskabets bogføring og regnskab ikke levede op til lovgivningens krav samt ansvarlig for manglende interne kontrolprocedurer. Tiltalte blev idømt en bøde på 30.000 kr.

Endelig er der i ét tilfælde idømt en betinget frihedsstraf.

Det drejer sig om:

Retten i Viborgs dom af 21. oktober 2014: En direktør i en sparekasse blev idømt 30 dages betinget fængsel for overtrædelse af dagældende § 145, stk. 1¹⁵, i lov om finansiel virksomhed om, at et engagement med en kunde ikke må overstige 25 % af basiskapitalen, og § 145, stk. 4¹⁶, om underretning af Finanstilsynet, såfremt et engagement overstiger 10 % af basiskapitalen, samt for overtrædelse af § 78, stk. 1 og 4¹⁷, i lov om finansiel virksomhed om forbud mod henholdsvis bevilling af eksponeringer mod bl.a. direktører eller personer, der er knyttet til direktører ved f.eks. ægteskab, uden bestyrelsens godkendelse.

¹² I dag reguleret i § 13 i bekendtgørelse nr. 428 af 9. maj 2007 om de organisatoriske krav til og betingelserne for drift af virksomhed som værdipapirhandler. Bestemmelsen vedrører en finansiel virksomheds pligt til indsettelse af forskud og deposita modtaget fra kunder på en særlig kundekonto i et kreditinstitut.

¹³ Bestemmelsen vedrører særlig grov unndladelse af føring af forretningsbøger eller udfærdigelse af regnskaber.

¹⁴ I dag reguleret i lov om finansiel virksomhed § 71, stk. 1, nr. 2 og 7. Bestemmelsen vedrører god administrativ regnskabsmæssig praksis og fyldestgørende interne kontroller.

¹⁵ I dag reguleret i artikel 395, stk. 1, i CRR. Som anført i afsnit 6.1 er udgangspunktet for en overtrædelse af § 145, stk. 1, i henhold til forarbejderne til § 373, stk. 9, en bøde på 30.000 kr.

¹⁶ I dag reguleret i artikel 394, stk. 1, § 145, stk. 4, er ikke blandt de bestemmelser, som har et lovreguleret udgangspunkt for strafudmålingen, jf. afsnit 6.1 ovenfor.

¹⁷ Disse bestemmelser er ikke blandt de, som har et lovreguleret udgangspunkt for strafudmålingen, jf. afsnit 6.1 ovenfor.

6.3.2. Bødeforelæg udstedt af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK)

SØIKs bødeforelæg af 31. januar 2014: (overtrædelse af § 46, stk. 1, jf. stk. 2)¹⁸: En bank havde i 18 tilfælde ydet lån til kunders køb af bankens egne aktier for et samlet beløb på 565.000 kr. Banken vedtog et bødeforelæg på 500.000 kr.¹⁹

SØIKs bødeforelæg af 23. oktober 2015: (overtrædelse af § 46, stk. 2, 1. pkt.)²⁰: En andelskasse havde i 31 tilfælde lånefinansieret kunders køb af 125 andelsbeviser i andelskassen for en samlet andelsværdi på 691.838 kr. Andelskassen vedtog et bødeforelæg på 150.000 kr.²¹

SØIKs bødeforelæg af 8. februar 2013: (overtrædelse af § 5 i bekendtgørelse om information om livsforsikringsaftaler)²²: Et forsikringselskab havde igennem flere år undladt at sende årsopgørelser til alle sine kunder, ca. 11.000 kunder i 2009 og ca. 12.000 kunder i 2010. Derudover modtog ca. 9.000 kunder deres årsopgørelse for 2008 med op til et halvt års forsinkelse. Forsikringselskabet vedtog et bødeforelæg på 50.000 kr.

SØIKs bødeforelæg af 12. december 2003: (overtrædelse af § 23 i den tidligere bank- og sparekasselov, i dag reguleret i artikel 395 i CRR): Bødeforelæg til en sparekasse på 40.000 kr. for overtrædelse af grænserne for maksimalt engagement til en kunde.

SØIKs bødeforelæg af 15. juni 2014: (overtrædelse af § 46²³): Bødeforelæg på 30.000 kr. til en sparekasse for overtrædelse af forbuddet mod lånefinansiering af kapitalindskud, aktier, andelsbeviser og garantbeviser.

SØIKs bødeforelæg af 2. oktober 2012: (overtrædelse af § 117²⁴): Bødeforelæg på 25.000 kr. for uberettiget brug af fortrolige oplysninger.

¹⁸ Disse bestemmelser er ikke blandt de, som har et lovreguleret udgangspunkt for strafudmålingen, jf. afsnit 6.1 ovenfor.

¹⁹ Hvilket svarer til lidt under 28.000 kr. pr. forhold.

²⁰ Denne bestemmelse er ikke blandt de, som har et lovreguleret udgangspunkt for strafudmålingen, jf. afsnit 6.1 ovenfor.

²¹ Hvilket svarer til lidt under 5.000 kr. pr. forhold.

²² Bekendtgørelse nr. 1132 af 17. november 2006.

²³ Denne bestemmelse er ikke blandt de, som har et lovreguleret udgangspunkt for strafudmålingen, jf. afsnit 6.1 ovenfor.

²⁴ Denne bestemmelse er ikke blandt de, som har et lovreguleret udgangspunkt for strafudmåling, jf. afsnit 6.1 ovenfor.

SØIK har i perioden 2012-2013 herudover udstedt 14 bødeforelæg på hver 25.000 kr. for overtrædelse af bekendtgørelse om information til forbrugere om priser m.v. i pengeinstitutter²⁵.

SØIK har under udvalgsarbejdet oplyst, at der ved fastsættelse af størrelsen på et bødeforelæg eller nedlæggelse af en påstand om bødestørrelse i en sag for domstolene foretages en helt konkret vurdering med udgangspunkt i den overtrådte bestemmelse og straffelovens generelle bestemmelser om bødefastsættelse. Der vil herved være en lang række momenter, der spiller ind, og hvor retningslinjerne i forarbejderne indgår som en væsentlig parameter, hvis der er tale om sammenlignelige overtrædelser.

6.3.3. Administrative bødeforelæg udstedt af Finanstilsynet

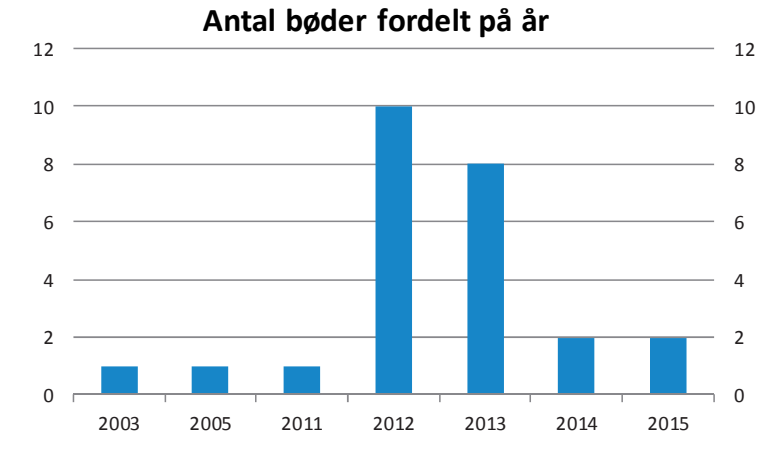
Finanstilsynets bødeforelæg af 14. september 2012: (overtrædelse af aflønningsreglerne i § 71, stk. 1, nr. 9²⁶, § 77 a, stk. 1, nr. 1²⁷): Et forsikringssselskab vedtog et bødeforelæg på 70.000 kr. Selskabet fandtes i to tilfælde at have overtrådt § 71, stk. 1, nr. 9, ved ikke at have en lønpolitik og -praksis, der var i overensstemmelse med og fremmede en sund og effektiv risikostyring, idet 1) selskabet havde udbetalt variabel løn til direktøren, uden at have en bestyrelsesgodkendt lønpolitik herfor, og 2) selskabets lønpolitik indeholdt en bestemmelse om, at bestyrelsens incitaments aflønning maksimalt kunne udgøre det samme som det faste vederlag, hvilket er i strid med § 77 a, stk. 1, nr. 1, i lov om finansiel virksomhed. Derudover havde selskabet i to tilfælde overtrådt § 77 a, stk. 1, nr. 1, ved at have tildelt og udbetalt et variabelt honorar, der udgjorde mere end 50 % af det faste honorar, til selskabets menige bestyrelsesmedlemmer. Ved bødefastsættelsen blev der bl.a. lagt vægt på, at der var sket overtrædelse af flere forskellige bestemmelser i lov om finansiel virksomhed vedrørende aflønning af bestyrelse og direktion, at der for flere forhold var tale om udbetaling til flere personer, og at selskabet havde haft en lønpolitik på området, der var i direkte modstrid med gældende lovgivning. Finanstilsynet fandt, at der samlet set var tale om væsentlige overtrædelser af aflønningsreglerne.

²⁵ Bekendtgørelse nr. 1210 af 24. september 2010.

²⁶ Overtrædelse af denne bestemmelse udløser efter forarbejderne til § 373, stk. 9, som udgangspunkt en bøde på 25.000 kr., jf. afsnit 6.1 ovenfor.

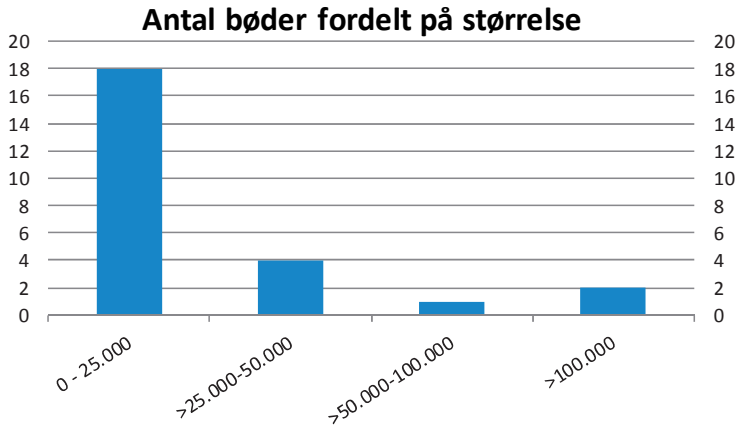
²⁷ Overtrædelse af denne bestemmelse udløser efter forarbejderne til § 373, stk. 9, som udgangspunkt en bøde på 15.000 kr., jf. afsnit 6.1 ovenfor.

Finanstilsynets bødeforelæg af 11. december 2012: (overtrædelse af § 70, stk. 1, nr. 3²⁸, og § 71, stk. 1, nr. 3²⁹): En sparevirksomhed vedtog bødeforelæg på 25.000 kr. for ikke at have haft de nødvendige forretningsgange til at sikre overholdelse af minimumskapitalkravet i § 406 i lov om finansiel virksomhed.



²⁸ Overtrædelse af denne bestemmelse udløser efter forarbejderne til § 373, stk. 9, som udgangspunkt en bøde på 25.000 kr., jf. afsnit 6.1 ovenfor.

²⁹ Overtrædelse af denne bestemmelse udløser efter forarbejderne til § 373, stk. 9, som udgangspunkt en bøde på 25.000 kr., jf. afsnit 6.1 ovenfor.



6.4. Sammenfatning af bødeniveaet for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed

Udvalgets gennemgang af praksis vedrørende bødeniveaet for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed har for det første vist, at der alene findes et begrænset antal sager (26 afgørelser), der er afgjort med straf.³⁰ En del af forklaringen herpå kan formentlig findes i, at Finanstilsynet – som anført i pkt. 4.3.3 – alene foretager politianmeldelser af grovere eller gentagne overtrædelser af loven, idet mindre grove tilfælde, der udgør langt de fleste overtrædelser af lov om finansiel virksomhed, i almindelighed i stedet håndteres med en påtale eller et påbud til den pågældende virksomhed.

Af de foreliggende afgørelser er der 2 landsretsdomme, 2 byretsdomme, 20 bødeforelæg udstedt af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) og 2 bødeforelæg udstedt af Finanstilsynet.

I de specielle bemærkninger til den ændring af lov om finansiel virksomhed, der blev foretaget ved lov nr. 1556 af 21. december 2010, blev det angivet, at niveaet for en række konkrete overtrædelser efter lovgivers

³⁰ Ud over de domme, der er nævnt ovenfor, foreligger der en dom af 26. maj 2015 fra Københavns Byret om overtrædelse af CRR artikel 395, stk. 1. Da denne dom er anket, er den imidlertid ikke medtaget i gennemgangen af retspraksis vedrørende bødeniveaet.

opfattelse skulle ligge i niveauet 10.000 kr. til 30.000 kr. i førstegangstilfælde.

Med det forbehold, at praksis er begrænset, synes praksis som udgangspunkt for en virksomheds overtrædelse af lov om finansiel virksomhed i førstegangstilfælde – ud over de særligt regulerede tilfælde, hvor niveauet ligger på mellem 10.000 kr. og 30.000 kr. – ligeledes typisk at ligge i et niveau på i størrelsesordenen 25.000 kr. – 30.000 kr. Det samme gælder for overtrædelser af regler i bekendtgørelser udstedt i henhold til lov om finansiel virksomhed.

Også de tilfælde, hvor der konkret er udmålt en bøde, der fraviger dette udgangspunkt, synes udgangspunktet for strafudmålingen således at have været i overensstemmelse med det anførte. I ét tilfælde er der i et bødeforelæg udstedt af Finanstilsynet fastsat en bøde på 70.000 kr., hvilket synes at kunne tilskrives det forhold, at der var tale om flere overtrædelser. Herudover er der i ét tilfælde – i et bødeforelæg udstedt af SØIK – blevet udmålt en bøde på 500.000 kr. for 18 tilfælde af overtrædelse af lov om finansiel virksomhed § 46, stk. 1, jf. stk. 2, om forbud mod at yde lånefinansiering til kunders køb af bankens egne aktier, for et samlet beløb på 565.000 kr. Det anførte svarer til, at hvert forhold er takseret til en bøde på lidt under 28.000 kr. Bødeniveauet synes dog fastsat noget lavere i et bødeforelæg på 150.000 kr. til en andelskasse, der i 31 tilfælde havde lånefinansieret kunders køb af 125 stk. andelsbeviser i andelskassen for en samlet andelsværdi på 691.838 kr., hvilket svarer til lidt under 5.000 kr. pr. forhold.

Det anførte niveau er anvendt for vidt forskellige overtrædelser af lov om finansiel virksomhed, herunder bl.a. overtrædelse af § 9, stk. 1, om at have drevet virksomhed uden den fornødne tilladelse, overtrædelse af forbuddet mod lånefinansiering af aktier m.v. og aflønningsreglerne, jf. §§ 71 og 77 a, og manglende overholdelse af kravene til de nødvendige forretningsgange til at sikre overholdelse af minimumskapitalkrav. Udvalget vurderer på den baggrund, at der er tale om et niveau, der generelt må antages at finde anvendelse på virksomhedernes førstegangsovertrædelser af lov om finansiel virksomhed.

Praksis vedrørende fysiske personer er meget begrænset, men den, der foreligger, tyder på, at bøderne fastsættes med udgangspunkt i et tilsva-

rende niveau som virksomhedsbøder. I ét tilfælde, hvor der er fastsat en bøde på 5.000 kr., er der således bl.a. lagt vægt på, at sagens alder indebar en krænkelse af tiltaltes ret i henhold til Den Europæiske Menneskeretskonventions artikel 6 til at få sagen afgjort inden for rimelig tid. Endelig er der i ét tilfælde idømt en betinget frihedsstraf. Det drejer sig om en sag fra Retten i Viborg (dom af 21. oktober 2014), hvor en direktør i en sparrekasse blev idømt 30 dages betinget fængsel for overtrædelse af dagældende § 145, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed og § 145, stk. 6, i lov om finansiel virksomhed om underretning af Finanstilsynet samt § 78, stk. 1 og 4, i lov om finansiel virksomhed.

Praksis i relation til udstedelse af administrative bødeforelæg synes endvidere at indikere, at bøder for flere samtidige overtrædelser i disse sager som udgangspunkt fastsættes til et niveau, der i vidt omfang svarer til en næsten fuldstændig kumulation af bøder i det anførte niveau. I de tilfælde, hvor der er udstedt bøder på et væsentligt højere niveau, synes disse således navnlig at være udtryk for en sammenlægning af tilsvarende bøder for de enkelte forhold. Dog synes bødeforelægget på 150.000 kr., der er omtalt ovenfor, at kunne være udtryk for en modereret kumulation.

Der ses ikke i relation til bøder udstedt til finansielle virksomheder at være taget hensyn til virksomhedens omsætning eller økonomiske størrelse i øvrigt. Endvidere synes bødestørrelsen fastsat uden hensyntagen til, om overtrædelserne er sket forsætligt eller uagtsomt, ligesom der ikke er eksempler på, at straffen er forhøjet væsentligt i forhold til de ovennævnte udgangspunkter som følge af, at den pågældende virksomhed har haft en fortjeneste eller opnået besparelser som følge af de konstaterede overtrædelser.

Kapitel 7. Udvalgets gennemgang af visse andre danske regler og bødepraksis for overtrædelser af disse

7.1. Indledning

Udvalget har til brug for udvalgets overvejelser gennemgået bødeniveauer for overtrædelser af en række andre retsområder.

Det drejer sig for det første om overtrædelser af tilgrænsende lovgivning, som Finanstilsynet også fører tilsyn med, nemlig lov om værdipapirhandel, der gennemgås under afsnit 7.2.

Dernæst gennemgås hvidvaskningsloven, jf. afsnit 7.3 nedenfor.

Da en række af de strafbelagte regler i disse regelsæt, som også nævnt ovenfor under afsnit 1.1 om udvalgets afgrænsning af kommissoriet, også er særligt relevante for visse finansielle virksomheder, gennemgås praksis på disse områder nærmere.

Herudover gennemgås bødeniveauet for overtrædelser af konkurrenceloven, jf. afsnit 7.4.

7.2. Værdipapirhandelsloven

7.2.1 Lovgrundlaget

Lov om værdipapirhandel m.v. (værdipapirhandelsloven) har til formål at regulere køb og salg af værdipapirer, drift af værdipapircentraler, clearingcentraler og markedspladser og indeholder desuden regler om oplysningspligter for de virksomheder, som har værdipapirer optaget til handel på markedet samt ejere af og ledere i sådanne virksomheder.

Straffebestemmelserne i værdipapirhandelsloven findes i §§ 93 og 94.

§ 93, stk. 1, fastsætter straf af bøde for overtrædelse af en række bestemmelser i værdipapirhandelsloven og artikel 42 i CO₂-auktioneringsfor-

ordningen³¹. Endvidere indeholder § 93, stk. 2 og 3, mulighed for, at Finanstilsynet kan udstede påbud til fysiske eller juridiske personer samt regler om, at manglende efterlevelse af sådanne påbud kan straffes med bøde.

§ 93, stk. 4 og 5, indeholder hjemmel til at fastsætte straf af bøde for overtrædelse af regler udstedt i medfør af værdipapirhandelsloven.

På samme måde som i lov om finansiel virksomhed kan der i henhold til værdipapirhandelslovens § 93, stk. 6, pålægges juridiske personer strafansvar efter reglerne i straffelovens kapitel 5.

Værdipapirhandelsloven § 93, stk. 8, fastsætter de kriterier, der skal lægges vægt på ved strafudmålingen. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

”Stk. 8. Ved strafudmålingen efter stk. 1 skal der lægges vægt på grovheden af overtrædelsen, og hvor længe overtrædelsen har fundet sted.”

Denne bestemmelse blev indsat i værdipapirhandelsloven med lov nr. 1556 af 21. december 2010. I de specielle bemærkninger til bestemmelsen er der angivet en række konkrete udgangspunkter for bødestørrelser på mellem 10.000 kr. og 20.000 kr. for førstegangsovertrædelser. I gentagelsestilfælde er forudsat, at der i andengangstilfælde sker en forhøjelse af bødeniveauet med 50 %, 100 % i tredjegangstilfælde, 200 % i fjerdegangstilfælde og så videre i senere gentagelsestilfælde.

Derudover bliver der i værdipapirhandelslovens § 94 fastsat straf i form af bøde eller fængsel indtil 1 år og 6 måneder for overtrædelse af bestemmelserne i lovens § 35, stk. 1, § 36 og § 39, stk. 1, om markedsmisbrug, herunder kursmanipulation og insiderhandel. Bestemmelsen i værdipapirhandelslovens § 94 bliver suppleret af § 299 d i straffeloven, hvorefter den, der under særligt skærpene omstændigheder gør sig skyldig i overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 35, stk. 1, eller § 39, stk. 1, straffes med fængsel indtil 6 år.

³¹ Kommissionens forordning (EU) nr. 1031/2010 af 12. november 2010 om det tidsmæssige og administrative forløb af auktioner over kvoter for drivhusgasemissioner og andre aspekter i forbindelse med sådanne auktioner i medfør af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2003/87/EF om en ordning for handel med kvoter for drivhusgasemissioner

Med lov nr. 1556 af 21. december 2010 blev der i værdipapirhandelsloven endvidere indført mulighed for, at Finanstilsynet i visse tilståelsessager, der ikke kan medføre højere straf end bøde, kan udstede administrative bødeforelæg. Erhvervs- og vækstministeren har ved § 3 i bekendtgørelse nr. 186 af 8. marts 2011 om anvendelse af administrative bødeforelæg på det finansielle område fastsat, hvilke overtrædelser af bestemmelser i værdipapirhandelsloven som kan søges afgjort ved administrativt bødeforelæg.

7.2.2 Bødeniveauet i praksis

Udvalget har i bilag 1 til denne betænkning gennemgået bødepraksis i henhold til lov om værdipapirhandel. For en mere udførlig beskrivelse af praksis henvises derfor til dette bilag.

Retspraksis

Højesteret har i UfR 1997.1504 H udtalt, at ubetinget fængselsstraf i almindelighed er påkrævet for at modvirke insiderhandel, jf. værdipapirhandelslovens § 35. Tilsvarende har Højesteret i bl.a. UfR 2001.578 H, 2003.1467 H og UfR 2013.196 H udtalt, at ubetinget fængselsstraf i almindelighed er påkrævet for at modvirke kursmanipulation, j. lovens § 39, også selv om der ikke kan påvises konkrete tab som følge af de pågældende handlinger.

Efter straffelovens § 50, stk. 2, kan der som tillægsstraf til en frihedsstraf idømmes en tillægsbøde, når tiltalte ved lovovertrædelsen har opnået eller tilsigtet at opnå økonomisk vinding for sig selv eller andre. I medfør af denne bestemmelse er der i en række tilfælde fastsat mindre tillægsbøder på 5-10.000 kr. i forbindelse med domme med fængselsstraf for overtrædelse af reglerne om kursmanipulation eller misbrug af intern viden. Sådanne tillægsbøder omtales som udgangspunkt ikke yderligere her.

I det følgende gennemgås en række domme på området efter ikrafttrædelsen af lov nr. 1556 af 21. december 2010 for at illustrere bødeniveauet og

de kriterier, der konkret bliver lagt vægt på i forbindelse med fastsættelsen af straf i form af bøde.³²

TfK 2015.803 Ø: En person (A) og hans anpartsselskab blev dømt for insiderhandel, jf. værdipapirhandelslovens § 35. A blev dømt for på vegne af selskabet at have solgt aktier i et børsnoteret selskab, selvom A samtidig var salgsdirektør i det børsnoterede selskab og derfor havde adgang til intern viden. Selskabets bøde blev fastsat til 15.000 kr. i overensstemmelse med anklagemyndighedens påstand. A blev idømt fængsel i 3 måneder, der under hensyn til sagens alder blev gjort betinget. Retten fandt det endvidere uformødent at idømme tiltalte en tillæggsbøde, idet retten herved bemærkede, ”at tiltalte via sit ApS har genoprettet den økonomiske skade, som der var sket”.

Københavns Byrets dom af 7. oktober 2014: To personer og et selskab (I) blev dømt for kursmanipulation i aktier i selskab. I blev idømt en bøde på 100.000 kr. Vedrørende strafudmålingen udtalte retten, at retten ved strafudmålingen lagde vægt på ”selskabets størrelse og økonomiske stilling”.

Retten i Lyngbys dom af 16. september 2014: En person (J) og hans 100 %-ejede selskab J ApS blev dømt for kursmanipulation af aktier i et andet selskab, G A/S. J ApS blev idømt en bøde på 500.000 kr. Vedrørende bødefastsættelsen udtalte retten, at ”retten har ved udmålingen af bødestrafpen lagd vægt på karakteren og omfanget af de begåede strafbare handlinger og oplysningerne om J ApS’ økonomiske forhold”.

Praksis mht. administrative bødeforelæg

Finanstilsynet har fra 11. marts 2011 til og med 2015 udstedt i alt 70 administrative bødeforelæg for overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 33 (37), § 27, stk. 7 og 8 (6), § 27 a (4), § 28 a (1) og § 29 (22) i. De udstedte bødeforelæg er i størrelsesordenen fra 10.000 kr. og op til 75.000

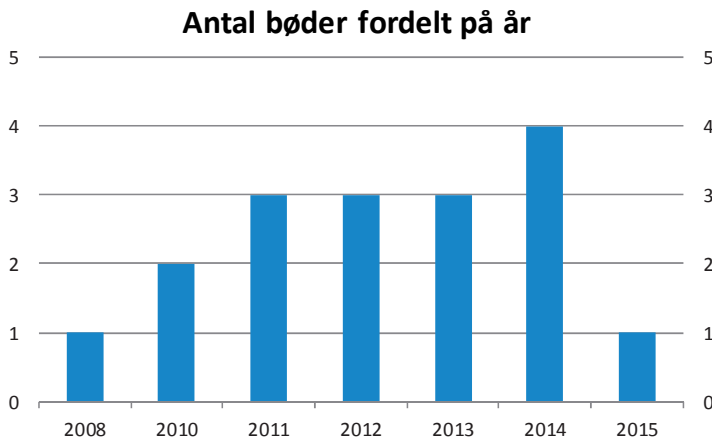
³² Herudover kan nævnes, at Østre Landsret i en dom af 14. oktober 2015 (UfR 2016.653Ø, TfR 2016.78Ø) har idømt et børsnoteret selskab en bøde på 5 mio. kr. for at have udsendt en mangelfuld selskabsmeddelelse, som fik prisen på selskabets aktier til at stige og derved påvirkede markedet. Procesbevillingsnævnet har imidlertid den 16. marts 2016 meddelt tilladelse til, at Østre Landsrets dom indbringes for Højesteret.

kr. og er fastsat i overensstemmelse med de bødestørrelser, der er anført i forarbejderne til værdipapirhandelslovens § 93, stk. 8, jf. pkt. 7.2.1³³.

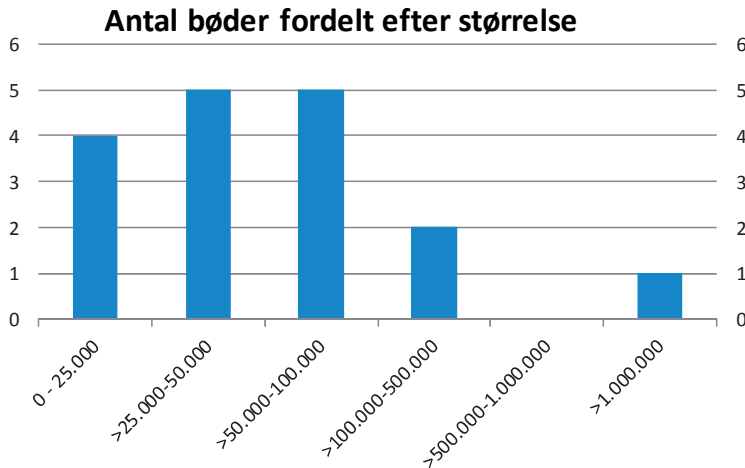
SØIK har i perioden fra 2008 og til og med 2015 udstedt i alt 16 bødeforelæg for overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 21 (1), § 23 (4), § 27 (4), 28 b (1), § 29 (1), §§ 35-39 4) og § 44 (1). De udstedte bødeforelæg er i størrelsesordenen fra 5.000 kr. og – i ét tilfælde der angik kursmanipulation foretaget af en sparekasse – op til 5 mio. kr.

Politiet har fra 2010 og til 2011 udstedt 2 bødeforelæg for overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 29, stk.1, og 44, stk. 1. De udstedte bødeforelæg var på henholdsvis 50.000 kr. og 5.000 kr.

Endvidere har SØIK i en række tilfælde udstedt bødeforelæg på 50.000 – 100.000 kr. til børsnoterede fodboldklubber for manglende oplysning af intern viden i form af indkøb af fodboldspillere til klubben, jf. værdipapirhandelslovens § 27.



³³ Som det fremgår heraf, er der tale om bødestørrelser på mellem 10.000 kr. og 20.000 kr. for førstegangsovertrædelser. I gentagelsestilfælde er forudsat, at der i andegangstilfælde sker en forhøjelse af bødeniveauet med 50 %, 100 % i tredjegangstilfælde, 200 % i fjerdegangstilfælde og så videre i senere gentagelsestilfælde.



**Ovennævnte diagrammer viser de bøder, der er omtalt individuelt i bilag 1 med undtagelse af tillægsbøder til frihedsstraf.*

Udvalget har sammenfattet hovedpunkterne af sin gennemgang af bødeniveauerne i henhold til værdipapirhandelsloven i pkt. 9.3.2.

7.3 Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven)

7.3.1. Lovgrundlaget

Hvidvaskloven har til formål at medvirke til bekæmpelse af kriminalitet, herunder terrorisme, ved at begrænse mulighederne for misbrug af det finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og ved at lette politiets efterforskning af kriminalitet, herunder terrorisme.

Hvidvaskloven indeholder i § 2 et forbud for erhvervsdrivende mod at modtage kontante betalinger på 50.000 kr. eller derover. Lovens kapitel 3 (§§ 6-10) indeholder regler om undersøgelses- og indberetningspligter. Kapitel 4 (§§ 11-24) indeholder krav om, at de erhvervsdrivende i visse tilfælde skal kræve legitimation af deres kunder og opbevare identitetsoplysninger m.v. om disse. Kapitel 5 (§ 25) angår krav til interne regler om bl.a. kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses- samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risi-

kovurdering, risikostyring, ledelseskontrol og kommunikation samt uddannelses- og instruktionsprogrammer for medarbejderne for at forebygge og forhindre hvidvask og terrorfinansiering. Kapitel 6 (§§ 26-29) angår tavshedspligt og ansvar. Kapitel 7 (§ 30) angår pligter i forhold til falske penge. Kapitel 8 (§§ 31-34 h) angår registrering og tilsyn m.v. Straffebestemmelserne i hvidvaskloven fremgår af lovens § 37.

Bestemmelsen i § 37, stk. 1, fastsætter, hvilke bestemmelser i loven hvis overtrædelse (forsætlig eller groft uagtsomt) straffes med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter straffelovens regler. Stk. 2 nævner de bestemmelser, hvor særlig grove eller omfattende forsætlige overtrædelser kan medføre straf af fængsel indtil 6 måneder.

I § 37, stk. 3, er der hjemmel til at fastsætte straf af bøde for overtrædelse af regler udstedt i medfør af hvidvaskloven.

§ 37, stk. 7, giver som lov om finansiel virksomhed og værdipapirhandelsloven mulighed for at pålægge juridiske personer strafansvar i henhold til straffelovens kapitel 5.

Der er i modsætning til lov om finansiel virksomhed og værdipapirhandelsloven ikke i forarbejderne til hvidvaskloven angivet vejledende bemærkninger om fastsættelse af bøder for overtrædelser af loven. I praksis er der dog taget stilling hertil i en række sager.

7.3.2. Bødeniveauet i praksis

Udvalget har i bilag 2 til denne betænkning gennemgået bødepraksis for overtrædelse af hvidvaskloven. For en mere udførlig beskrivelse heraf henvises derfor til dette bilag.

Praksis for overtrædelse af hvidvaskloven vedrører i modsætning til praksis for overtrædelse af værdipapirhandelsloven, jf. pkt. 7.2.2, ofte samtidige overtrædelser af flere forskellige bestemmelser, og der er derfor ikke grundlag for en gennemgang af praksis vedrørende overtrædelse af de enkelte bestemmelser hver for sig.

Retspraksis

Der er i perioden fra 2011 til 2015 afsagt i alt 32 domme for overtrædelse af hvidvaskloven. Bøderne er i størrelsesordenen fra 1.000 kr. til 2,5 mio.kr.

Med hensyn til overtrædelse af kontantforbuddet i hvidvasklovens § 2, hvorefter erhvervsdrivende ikke må modtage kontantbetalinger på 50.000 kr. (tidligere 100.000 kr.) eller derover, fastsættes bødestrafen efter praksis til en bøde svarende til 25 % af det beløb, som er modtaget i strid med forbuddet, dog som udgangspunkt mindst 10.000 kr., jf. UfR 2009.2619V og UfR 2011.29V. For fysiske personer fastsættes bøden som udgangspunkt til 10 % af bøden til virksomheden, jf. UfR 2011.29V.

I det følgende gennemgås en række domme på området for at illustrere bødeniveauet og de kriterier, der konkret bliver lagt vægt på i forbindelse med fastsættelsen af straf i form af bøde ved andre overtrædelser end af § 2 i hvidvaskloven.

Østre Landsrets dom af 21. august 2015: Et vekselbureau og en direktør blev idømt en bøde på henholdsvis 1 mio. kr. og 100.000 kr. for i en periode fra december 2012 til den til april 2013 forsætligt eller groft uagtsomt, at have undladt:

- at udarbejde tilstrækkelige interne regler om kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses- samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risikovurdering og risikostyring, jf. § 25, stk. 1,
- at indhente legitimationsoplysninger, jf. § 12, stk. 1 og 3, og oplysninger om kunders formål med forretningsforbindelsen og det tilsigtede omfang heraf, og undladt at foretage overvågning af kundeforhold, jf. § 12, stk. 4 og 5,
- at undersøge formålet med udførte transaktioner og have undladt at notere og opbevare oplysninger om sådanne undersøgelser, jf. § 6, stk. 2, jf. stk. 1, og
- at underrette SØIK om transaktioner, uanset at transaktionerne på grund af deres størrelse og karakter gav anledning til mistanke om tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme, jf. § 7, stk.

1, 2. pkt., og undladt at sætte disse i bero, indtil underretningen var foretaget, jf. § 7, stk. 3.

Ved bødefastsættelsen lagde landsretten vægt på overtrædelsens karakter, grovhed og omfang.

Østre Landsrets dom af 20. maj 2015: En indehaver af en virksomhed, der berigtigede ejendomshandler, blev idømt en bøde på 30.000 kr. Tiltalte fandtes skyldig i tre forhold 1) ved i perioden fra januar 2012 og frem til den 6. februar 2014 som indehaver af virksomheden forsætligt eller groft uagtsomt erhvervsmæssigt at have udbudt tjenesteydelser til virksomheder uden at have udarbejdet tilstrækkelige interne skriftlige regler indeholdende retningslinjer om kundelegitimation jf. § 37, stk. 1, jf. § 25, stk. 1, 2) ved i to tilfælde i oktober 2012 forsætligt eller groft uagtsomt erhvervsmæssigt at have optaget forretningsmæssige forbindelse uden at have sikret sig kendskab til de pågældende kunder ved i tilstrækkeligt omfang at foretage legitimation jf. § 37, stk. 1, § 15, stk. 2, og § 12, stk. 2, jf. § 19, stk. 2.

Retten udtalte i forbindelse med strafudmålingen:

”... Retten har for så vidt angår bødens størrelse lagt vægt på sagens karakter og på, at der for så vidt angår den manglende legitimation har været tale om enkeltstående tilfælde”.

Retten fastsatte straffen til en bøde på 30.000 kr., jf. hvidvaskningslovens § 37, stk. 1, jf. § 13, stk. 2, jf. § 12, stk. 2, jf. § 19, stk. 2, samt jf. § 25, stk. 1.

UfR 2015.289 Ø: Et kontorhotel blev idømt en bøde på 50.000 kr. Tiltalte fandtes skyldig i tre forhold, som bestod i 1) ikke at have været registreret hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fra 2010 til 2013, jf. § 31, stk. 1, i hvidvaskloven, 2) at have udøvet virksomhed som kontorhotel for fire virtuelle kunder, jf. § 13, stk. 2, jf. § 12, stk. 1, 3, 4 og 5, i hvidvaskloven og 3) manglende udarbejdelse af tilstrækkelige regler for kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses-, samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risikovurdering, risikostyring, ledelseskontrol samt kommunikation, jf. § 25, stk. 1, i hvidvaskloven.

Landsretten bemærkede bl.a.:

”Der er ikke i forarbejderne til hvidvaskloven angivet vejledende bemærkninger om fastsættelse af bøder.

Hvidvaskloven implementerer EU's 3. hvidvaskdirektiv (direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005). Hvidvaskdirektivet indeholder bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af direktivet. Det fremgår således af artikel 39, stk. 1:

»Medlemsstaterne sørger for, at fysiske og juridiske personer, der er omfattet af dette direktiv, kan drages til ansvar for overtrædelse af de nationale bestemmelser, som vedtages til gennemførelse af dette direktiv. Sanktionerne skal være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning.«

Af præamblen til direktivet fremgår det, at hvidvaskdirektivet indgår som et led i bestræbelser på at imødegå alvorlig kriminalitet, navnlig hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Overholdelsen af hvidvaskloven har betydning for myndighedernes muligheder for at efterforske og forebygge de nævnte former for kriminalitet.”

Derudover udtalte landsretten:

”Landsretten har ikke fundet grundlag for, som påstået af anklagemyndigheden, at fastsætte isolerede bødestraffe for forholdene 1-3 og foretage absolut kumulation heraf, idet der efter retsgrundlaget ikke er grundlag for at fravige det almindelige strafferetlige princip om modereret kumulation ved fastsættelse af straffen for flere overtrædelser til samtidig pådømmelse.”

Efter en samlet vurdering fandt landsretten herefter, at straffen skulle fastsættes til en bøde på 50.000 kr.

UfR 2013.1872 Ø: Et kontokortselskab blev idømt en bøde på 2,5 mio. kr. for overtrædelse af hvidvasklovens § 12, stk. 5, jf. § 25, stk. 1, stk. 2 og stk. 4 (tidligere stk. 3), jf. § 34, stk. 2 og stk. 7, ved fra 1. marts 2006 og frem til 2012 ikke at have foretaget nogen form for løbende overvågning af faste kundeforhold m.v., herunder undladt at foretage nødvendige foranstaltninger som påbudt den 5. februar 2010 af Finanstilsynet. Landsretten bemærkede bl.a.:

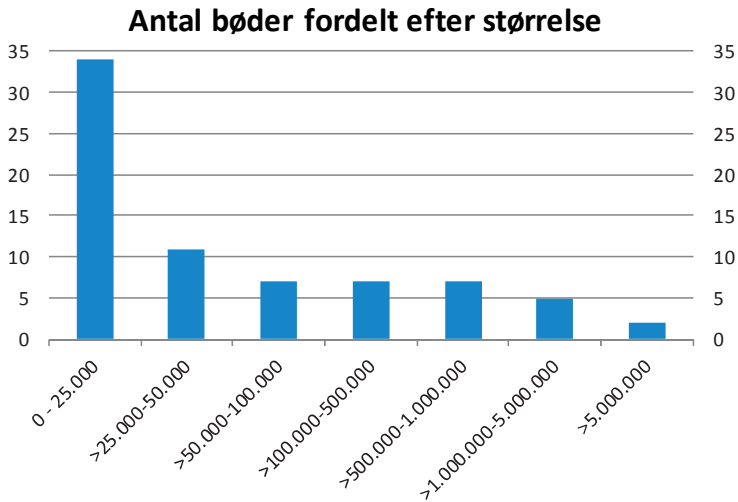
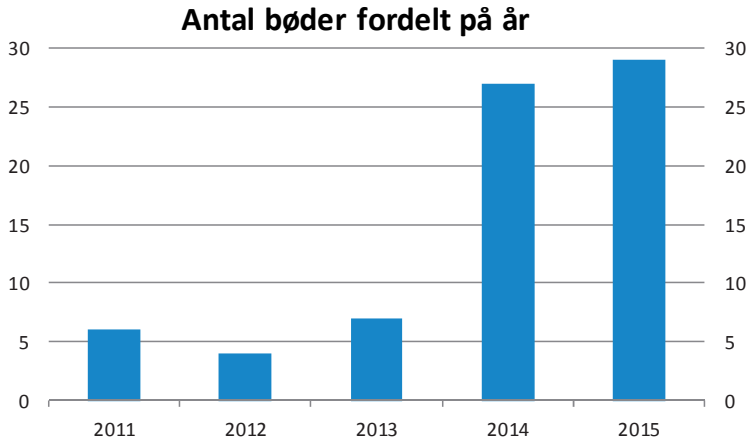
”at bøden skal være følelig, og at der ved udmålingen af bødens størrelse skal tages hensyn til den udgift, virksomheden har sparet ved ikke at overholde lovgivningen. Herefter tiltræder landsretten, at [selskabets] samlede besparelse ud fra de foreliggende oplysninger er opgjort til skønsmæssigt 1 mio. kr., og at bøden som udgangspunkt bør svare til det dobbelte heraf. Landsretten finder imidlertid, at der i sagen foreligger sådanne omstændigheder, at dette udgangspunkt skal fraviges i skærpende retning. Landsretten har ved denne bedømmelse lagt vægt på, at [selskabet], således som det efter bevisførelsen er lagt til grund ved afgørelsen af skyldsspørgsmålet, bevidst ikke har overholdt hvidvasklovens regler, ligesom virksomheden bevidst ikke har efterkommet Finanstilsynets påbud. Den manglende overholdelse og efterkommelse er foregået over flere år. Som følge heraf, og da der ikke [...] har foreligget formildende omstændigheder, findes bøden herefter at burde forhøjes til 2,5 mio. kr.”

Østre Landsrets dom af 31. maj 2013: En serviceprovider, der udbød tjenesteydelser til virksomheder omfattet af hvidvaskningsloven, blev idømt en bøde på 100.000 kr. for manglende registrering hos Erhvervsstyrelsen, jf. § 31, stk. 1, i hvidvaskloven. Ved bødefastsættelsen angav retten:

”Det fremgår [...] af hvidvaskdirektivet, at sanktioner for overtrædelse af direktivet skal være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning. På den baggrund og henset til formålet med hvidvaskloven bør bøden være følelig. Ved fastsættelse af bøden lægger landsretten vægt på, at det tiltalte selskab erhvervmæssigt har udbudt tjenesteydelser til virksomheder uden at være registreret hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Manglende registrering har betydning for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens mulighed for at føre tilsyn som forudsat i hvidvaskloven. Landsretten lægger endvidere vægt på omfanget af det tiltalte selskabs virksomhed, i den periode det drev virksomhed uden at være registreret hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.”

Praksis mht. administrative bødeforelæg

SØIK har i perioden fra 2011 til 2015 udstedt i alt 41 bødeforelæg for overtrædelse af § 2 (30), § 7 (2), og § 25 (21), § 27 (1), og § 31 (1), § 34 (2), § 25 og § 341 (31) § 34 (2), § 23 (4), § 31 og § 25 (1). Herudover har SØIK udstedt 3 bødeforelæg for bl.a. manglende elektronisk overvågning af kundetransaktioner og utilstrækkeligt kundekendskab i 2 af sagerne. De udstedte bødeforelæg er i størrelsesordenen fra 1.000 kr. og op til 6 mio. kr.



Udvalget har sammenfattet hovedpunkterne af sin gennemgang af bødeniveauerne i henhold til hvidvaskloven i pkt. 9.3.3.

7.4. Konkurrenceloven

7.4.1. Lovgrundlaget

Konkurrenceloven har efter lovens § 1 til formål at fremme en effektiv samfundsmæssig ressourceanvendelse gennem virksom konkurrence til gavn for virksomheder og forbrugere. Til det formål fastsættes der i lovens kapitel 2 (§§ 6-10) forbud mod visse konkurrencebegrænsende aftaler. I kapitel 2 a (§ 10 a) er der bl.a. hjemmel til, at Konkurrencerådet kan kræve oplysninger om dominerende virksomheders samhandelsbetingelser og i visse tilfælde påbyde disse ændret. Kapitel 3 (§ 11) indeholder regler om forbud mod misbrug af dominerende stilling. Herudover indeholder loven bl.a. regler om konkurrenceforvridende støtte (kapitel 3 a - §§ 11 a - 11 c) samt fusionskontrol (kapitel 4 - §§ 12 - 12 h).

Konkurrencelovens strafbestemmelse findes navnlig i § 23. Efter denne bestemmelses stk. 1 straffes forsætlige eller groft uagtsomme overtrædelser af lovens bestemmelser som udgangspunkt med bøder.

I stk. 3 er det herudover fastsat, at straffen for visse kartelaftaler kan stige til fængsel indtil 1 år og 6 måneder, hvis overtrædelserne er forsætlige og af grov beskaffenhed navnlig på grund af overtrædelsens omfang eller de skadevirkninger, den er egnet til at medføre. Under særligt skærpende omstændigheder kan overtrædelser af konkurrencelovens § 23, stk. 3, straffes med fængsel i indtil 6 år, jf. straffelovens § 299 c.

I konkurrencelovens § 23, stk. 5, er der fastsat regler om, hvilke forhold der skal lægges vægt på ved fastsættelsen af bøder for overtrædelser af loven. Det fremgår således heraf:

”Stk. 5. Ved udmåling af bøder efter denne lov skal der tages hensyn til overtrædelsens grovhed og varighed. Ved udmåling af bøder i forhold til juridiske personer skal der desuden tages hensyn til den juridiske persons omsætning.”

Bestemmelsen blev indsat i konkurrenceloven ved lov nr. 1385 af 23. december 2012, der trådte i kraft den 1. marts 2013, jf. ændringslovens § 3. I det bagvedliggende lovforslag (lovforslag nr. L 41 af 26. oktober 2012) er det i forslaget almindelige bemærkninger pkt. 2.11.3 og 2.12.3 herom bl.a. anført:

”2.11 Forhøjelse af bødeniveauet for virksomheder

[...]

2.11.3 Lovforslagets udformning

I overensstemmelse med anbefalingen fra et flertal af konkurrence-
lovsudvalgets medlemmer foreslås det, at de gældende principper
for udmåling af bøder til virksomheder for overtrædelse af loven
fastholdes. Det indebærer, at bøder til virksomheder fortsat skal
udmåles under hensyntagen til overtrædelsens grovhed, varighed
samt virksomhedens omsætning.

Ved den konkrete udmåling skal der som hidtil ved vurderingen af
en overtrædelses grovhed tages udgangspunkt i et grundbeløb alt ef-
ter, om overtrædelsen kan karakteriseres som en mindre alvorlig, en
alvorlig eller en meget alvorlig overtrædelse.

I overensstemmelse med anbefalingen fra flertallet af konkurrence-
lovsudvalgets medlemmer foreslås de hidtidige grundbeløb, som er
blevet anvendt ved fastsættelsen af grovheden for en overtrædelse,
forhøjet væsentligt.

Som udgangspunkt for den konkrete strafudmåling foreslås det, at
grundbeløbet for en mindre alvorlig overtrædelse af konkurrencelo-
ven bør ligge i størrelsesordenen op til 4 mio. kr. Grundbeløbet for
en alvorlig overtrædelse af konkurrenceloven bør ligge i størrelses-
ordenen fra 4 til 20 mio. kr., og grundbeløbet for en meget alvorlig
overtrædelse bør ligge i størrelsesordenen fra 20 mio. kr. og opefter.
Som noget nyt - og i overensstemmelse med anbefalingen fra et
flertal af konkurrencelovsudvalgets medlemmer - foreslås det, at der
fremover ved den konkrete bødeudmåling i større omfang skal tages
hensyn til en virksomheds omsætning, således at bøden for alvorlige
og meget alvorlige overtrædelser indebærer en væsentlig omkost-
ning for virksomheden relativt til dens omsætning. Hensigten er, at
bøder for den samme type overtrædelse skal virke økonomisk ensar-
tede for små og store virksomheder.

Ved den konkrete bødeudmåling skal der fortsat også tages hensyn
til varigheden af en overtrædelse. De gældende retningslinjer, hvor-
efter der sondres mellem en overtrædelse af kortere varighed (min-
dre end 1 år), af mellemlang varighed (1-5 år) og af lang varighed
(over 5 år), foreslås videreført. De gældende retningslinjer, hvoref-
ter grundbeløbet for grovheden af en overtrædelse stiger som følge
af tillæg for varigheden af overtrædelsen, foreslås ligeledes videre-
ført, jf. pkt. 2.11.1. ovenfor.

Ved fastlæggelsen af en virksomheds omsætning forudsættes det, at der som noget nyt tages udgangspunkt i de regler, der gælder for beregningen af omsætningen i den gældende § 7, stk. 1, og den gældende § 12, stk. 1, jf. bekendtgørelse nr. 808 af 14. august 2009. I konsekvens heraf er det koncernomsætningen, der skal tages hensyn til, og ikke kun - som tidligere - omsætningen i den virksomhed, der har begået overtrædelsen. Som efter de gældende bemærkninger er det som udgangspunkt virksomhedens omsætning fra samtlige de varer og tjenesteydelser, som virksomheden producerer eller distribuerer, der skal tages hensyn til.

Europa-Kommissionen opererer med et bødeloft, idet en bøde maksimalt kan udgøre 10 pct. af virksomhedens koncernomsætning. Der er i Danmark ikke tradition for i lovgivningen at fastsætte maksimum for bøders størrelse. For at sikre ensartethed mellem de danske regler og EU-reglerne bør en virksomhed som udgangspunkt dog ikke pålægges en bøde, der overstiger 10 pct. af virksomhedens samlede årlige koncernomsætning, set som et gennemsnit over de seneste f.eks. 3 år forud for domstidspunktet.

Hvis det er muligt at estimere en opnået eller tilsigtet gevinst ved en overtrædelse af loven, skal det som efter den gældende lov være muligt at konfiskere denne efter reglerne i straffelovens 9. kapitel eller at lade den indgå ved fastsættelsen af bødens størrelse, jf. straffelovens § 51, stk. 3.

Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

[...]

2.12 Forhøjelse af bødeniveauet for fysiske personer

[...]

2.12.3 Lovforslagets udformning

I overensstemmelse med anbefalingen fra et flertal af konkurrence-
lovsudvalgets medlemmer foreslås det, at bøder til fysiske personer
udmåles under hensyntagen til overtrædelsens grovhed og varighed.

For så vidt angår vurderingen af grovheden af en fysisk persons overtrædelse af konkurrenceloven foreslås det, at der ved den konkrete bødeudmåling tages udgangspunkt i et grundbeløb alt efter, om overtrædelsen kan karakteriseres som en mindre alvorlig, en alvorlig eller en meget alvorlig overtrædelse. Bøden til en fysisk person, der har begået en mindre alvorlig overtrædelse, bør være på mindst 50.000 kr. Bøden for en alvorlig overtrædelse bør være på mindst 100.000 kr., mens bøden for en meget alvorlig overtrædelse bør være på mindst 200.000 kr. De angivne grundbeløb er i overensstemmelse med anbefalingen fra et flertal af konkurrencelovsudvalgets medlemmer.

Konkurrencelovsudvalget har ikke afgivet specifikke anbefalinger om den betydning, som en overtrædelses varighed bør have på den konkrete bødeudmåling til en fysisk person. Ud fra et ønske om at skabe balance mellem bødeudmålingsprincipperne for fysiske og juridiske personers overtrædelser af loven foreslås det, at der ved vurderingen af varigheden af en overtrædelse, som en fysisk person har begået, anvendes samme metode som for virksomheder.

Det indebærer, at der sondres mellem en overtrædelse af kortere varighed (mindre end 1 år), af mellemlang varighed (1-5 år) og af lang varighed (over 5 år), hvor størrelsen af bøden stiger i takt med varighedens længde. En overtrædelse af kortere varighed medfører ikke et tillæg til det grundbeløb, der er fastlagt ud fra vurderingen af overtrædelsens grovhed. En overtrædelse af mellemlang varighed medfører et tillæg på op til 50 pct. af det grundbeløb, der fastsættes for overtrædelsens grovhed, og en overtrædelse af lang varighed medfører et tillæg på 10 pct. for hvert år, en overtrædelse har fundet sted og af det grundbeløb, der fastlægges for overtrædelsens grovhed.

Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.”

Efter konkurrencelovens § 23 b kan Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen efter samtykke fra Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet i sager om overtrædelse af konkurrenceloven, der ikke skønnes at ville medføre højere straf end bøde, udstede administrative bødeforelæg. Bestemmelsen indebærer, at statsadvokaturen både høres om,

hvorvidt sagen egner sig til at blive afsluttet med et administrativt bødeforlæg og om udkastet til bødestørrelse.

7.4.2. Bødeniveauet

Efter en søgning i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens afgørelsesdatabase på styrelsens hjemmeside ses der endnu ikke praksis vedrørende overtrædelser af konkurrenceloven, der er begået efter ikrafttrædelsen af den ovenfor omtalte strafsikerpåelse. Udvalget har på den baggrund baseret sin gennemgang på det bødeniveau, der var tilsigtet med det ovennævnte lovforslag.

I de specielle bemærkninger til bestemmelsen i konkurrencelovens § 23, stk. 5, i det ovenfor anførte lovforslag er der således foretaget en sammenligning mellem det tidligere bødeniveau og det niveau, der tilsigtedes opnået med lovforslaget:

”Den betydning, som denne forhøjelse af grundbeløbene for en overtrædelses grovhed vil have for de fremtidige bødestørrelser, kan illustreres ved at sammenholde dem med hidtidig praksis:

Østre Landsret idømte den 17. januar 2012 en virksomhed en bøde på 400.000 kr. for i strid med konkurrencelovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, at have indgået vertikale aftaler eller etableret samordnet praksis med dens forhandlere om bindende mindstepriser ved videresalg (jf. utrykt dom i sag 16. afd. nr. S-1656-11). Overtrædelsen var sket ved udsendelse af et brev i september 2004, som blev fulgt op af et brev i juni 2005, og blev karakteriseret som alvorlig. Bøden for alene grovheden af overtrædelsen vil med de nye grundbeløb under tilsvarende omstændigheder eksempelvis indebære en bøde på 4 mio. kr.

I dommen optrykt i Ugeskrift for Retsvæsen 2010, s. 2986/1H idømte Højesteret en brancheforening en bøde på 500.000 kr. for i strid med lovens § 6, stk. 1, jf. stk. 3, i perioden september-oktober 2005 at have opfordret foreningens medlemmer til at opkræve et særligt oliepristillæg. Højesteret fandt, at der var tale om en alvorlig overtrædelse. Med de nye grundbeløb vil bøden under tilsvarende omstændigheder bedømt alene på baggrund af overtrædelsens grovhed eksempelvis være på 5 mio. kr.

To virksomheder blev ved utrykt dom i sag 15. afd. nr. S-2637-11 afsagt den 4. april 2012 af Østre Landsret hver især idømt en bøde på 500.000 kr. for overtrædelse af lovens § 6, stk. 1. Der var tale om

et enkelt tilfælde, hvor der var indgået en horisontal aftale mellem konkurrenter om såkaldt tilbudskoordinering. Anklagemyndigheden havde karakteriseret overtrædelsen som meget alvorlig, men landsretten stadfæstede byrettens dom, hvorefter overtrædelsen kun kunne betragtes som alvorlig. Med de nye grundbeløb vil bøden under tilsvarende omstændigheder bedømt alene på baggrund af overtrædelsens grovhed eksempelvis indebære en bøde på 5 mio. kr. til hver af de involverede.

I el-kartellet blev de største af sagerne efter gennemførelse af nogle prøvesager afgjort med bødeforelæg på ca. 3 mio. kr. Der var tale om meget alvorlige overtrædelser. Sagerne blev bedømt efter retningslinjerne i bemærkningerne til den dagældende konkurrencelov (konkurrenceloven fra 2000 - FT 1999/00, tillæg B, s. 1297). Bøden vil med de nye grundbeløb og alene bedømt på baggrund af overtrædelsens grovhed eksempelvis være i størrelsesordenen 25-35 mio. kr.

Én virksomhed blev ved utrykt dom afsagt den 10. februar 2006 af Retten i Århus i sag SS 8.1420/2005 idømt en bøde på 5 mio. kr. for i strid med lovens § 11, stk. 1, i oktober 2003 at have misbrugt sin dominerende stilling. Retten karakteriserede overtrædelsen som alvorlig. Under tilsvarende omstændigheder vil bøden bedømt på baggrund af overtrædelsens grovhed eksempelvis indebære en bøde i størrelsesordenen 15-20 mio. kr.”

Som det ses, blev der ved lovforslaget som udgangspunkt tilstræbt en forhøjelse af det hidtidige bødeniveau i alvorlige sager, således at det som udgangspunkt blev hævet med en faktor på omkring 10 gange det hidtidige niveau.

Det fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside, at bødestraffe for overtrædelse af konkurrencelovgivningen i helt overvejende grad fastsættes ved vedtagelse af administrative bødeforelæg, der er udstedt enten af SØIK eller af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsen. Til yderligere illustration af det bødeniveau, som strafsærskælpelsen skal ses på baggrund af, gennemgås derfor udvalgte dele af bødepraksis i 2013-2014 for overtrædelser begået forud for skærpsen.

Tilbudskoordinering

Det fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside, at der i 2014-2015 blev vedtaget bødeforelæg i 20 sager for overtrædelse af kon-

kurrenceloven ved tilbudskoordinerer, jf. konkurrencelovens § 23, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 4 (tidligere stk. 3), jf. § 6, stk. 1, jf. stk. 3.

Der blev i den forbindelse udmålt følgende bøder (anført i størrelsesmæssig rækkefølge):

- 42.900 kr. (SØIKs bødeforelæg af 19. oktober 2014)
- 75.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 4. juni 2015)
- 225.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 3. juni 2015)
- 300.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 8. marts 2015)
- 300.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 1. april 2015)
- 300.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 4. juni 2015)
- 450.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 17. december 2014)
- 500.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 19. december 2014)
- 500.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 10. november 2014)
- 580.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 16. april 2015)
- 800.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 20. marts 2015)
- 900.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 9. december 2014)
- 1.000.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 24. november 2014)
- 1.000.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 4. november 2014)
- 1.000.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 17. februar 2015)
- 1.200.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 16. april 2015)
- 1.500.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 3. december 2014)
- 2.200.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 14. september 2014)

4.500.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 18. december 2014)

10.000.000 kr. (SØIKs bødeforelæg af 3. november 2014)

I 13 af sagerne er der endvidere vedtaget bøder udstedt til ledende medarbejdere i de straffede virksomheder. Disse bøder til fysiske personer er i alle tilfælde fastsat til 25.000 kr.

Af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside fremgår endvidere, at der i 2015 blev pålagt to bøder ved dom for overtrædelse af konkurrenceloven ved tilbudskoordinering, jf. konkurrencelovens § 23, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 4 (tidligere stk. 3), jf. § 6, stk. 1, jf. stk. 3:

400.000 kr. (pålagt ved dom af 28. oktober 2015 – Retten i Hillerød. Stadfæstet af Østre Landsret den 20. april 2016)

500.000 kr. (pålagt ved dom af 25. november 2015– Retten i Glostrup)

Ved fastsættelsen af bødens størrelse tog retten i begge domme udgangspunkt i de hensyn, der fremgår af forarbejderne til konkurrenceloven for 2002, herunder overtrædelsens grovhed, varighed og den juridiske persons omsætning.

Bindende videresalgspriser

Det fremgår af Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside, at der i 2013-2015 blev vedtaget bødeforelæg i følgende sager³⁴ for overtrædelse af konkurrenceloven ved fastsættelse af bindende videresalgspriser, jf. konkurrencelovens § 23, stk. 1, nr. 1, jf. stk. 4 (tidligere stk. 3), jf. § 6, stk. 1, jf. stk. 2, nr. 7:

40.000 kr. (KFSTs bødeforelæg af 17. juni 2013)

100.000 kr. (KFSTs bødeforelæg af 18. marts 2014)

320.000 kr. (KFS's bødeforelæg af 29. april 2015)

400.000 kr. (KFS's bødeforelæg af 29. april 2015)

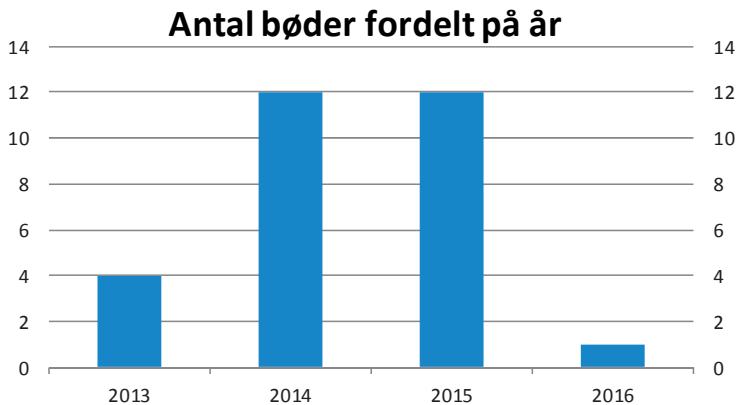
³⁴ Oversigten indeholder ikke sager, hvor bøden tillige omfatter andre overtrædelser end fastsættelse af bindende videresalgspriser.

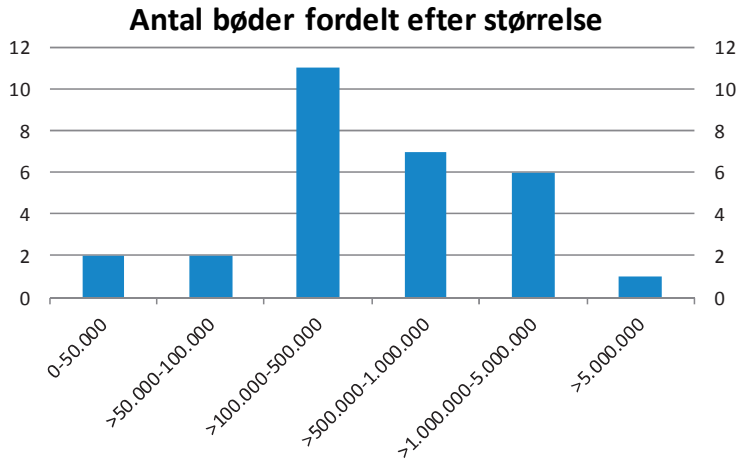
1.000.000 kr. (KFSTs bødeforelæg af 16. januar 2013)

1.500.000 kr. (KFSTs bødeforelæg af 30. april 2013)

1.600.000 kr. (KFSTs bødeforelæg af 30. oktober 2013)

I en af sagerne vedtog 2 ledende medarbejdere hver en bøde på 22.000 kr. Det bemærkes, at bøden på 40.000 kr. skal ses i lyset af, at den ifølge Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside er rettet til indehaveren af en enkeltmandsvirksomhed.





Udvalget har sammenfattet hovedpunkterne af sin gennemgang af bødeniveauerne i henhold til konkurrenceloven i pkt. 9.3.4.

Kapitel 8. Fremmed ret

8.1. Indledning

Udvalget skal efter sit kommissorium ”afdække gældende regler og praksis vedrørende sanktionsniveauet for overtrædelse af den finansielle lovgivning, herunder implementering af sanktionsbestemmelserne i relevante finansielle direktiver og forordninger, i udvalgte EU- og EØS-lande.”

Udvalget har på den baggrund iværksat en spørgeskemaundersøgelse blandt en række europæiske lande.

Som anført i afsnit 1.3 om udvalgets arbejde har det imidlertid – på trods af en betydelig tålmodighed og vedholdenhed hos sekretariatet samt god bistand fra bl.a. Erhvervs- og Vækstministeriet samt Finanstilsynet – ikke vist sig muligt at opnå (anvendelige) besvarelser fra størstedelen af de lande, som udvalget havde ønsket at undersøge.

Udvalgets sekretariat har på den baggrund været henvist til i vidt omfang selv at indhente tilgængelige oplysninger direkte via internettet.

Det har i den forbindelse været nødvendigt at koncentrere udvalgets gennemgang til regler og praksis i Sverige, Storbritannien og Tyskland.

8.2. Den EU-retlige ramme

De undersøgte lande er alle medlemmer af EU, og de er derfor underlagt samme regler om administrative bøder for overtrædelse af kreditinstitut og kapitalkravsdirektivet CRD IV-direktivet.³⁵ Dette direktiv og den tilhørende forordning CRR³⁶ udgør de EU-retlige rammer for adgangen til at udøve virksomhed som kreditinstitut eller investeringsselskab. Reglerne skal sikre en øget harmonisering, som skal styrke reguleringen, tilsynet og risikostyringen i banksektoren.

³⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber.

³⁶ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 575/2013 af 26. juni 2013 om tilsynsmæssige krav til kreditinstitutter og investeringsselskaber.

Direktivet indeholder i artikel 65 bestemmelser om administrative sanktioner og andre administrative foranstaltninger. Det følger imidlertid af artikel 65, stk. 1, at medlemsstaterne kan vælge imellem administrative sanktioner og strafferetlige sanktioner³⁷:

”Uden at dette berører de kompetente myndigheders tilsynsbeføjelser som omhandlet i artikel 64 og medlemsstaternes ret til at fastsætte og pålægge strafferetlige sanktioner, fastsætter medlemsstaterne regler om administrative sanktioner og andre administrative foranstaltninger vedrørende overtrædelser af nationale bestemmelser, der gennemfører dette direktiv og af forordning (EU) nr. 575/2013 og træffer alle fornødne foranstaltninger til sikring af, at de gennemføres. Beslutter medlemsstaterne ikke at fastsætte bestemmelser om administrative sanktioner for overtrædelser, der er omfattet af national strafferet, meddeler de Kommissionen de relevante strafferetlige bestemmelser. De administrative sanktioner og andre administrative foranstaltninger skal være effektive, stå i rimeligt forhold til overtrædelsen og have afskrækkende virkning.”

Artikel 66 og 67 er begge bygget op således, at der i stk. 1 opregnes en række overtrædelser, både i CRD IV-direktivet og CRR, for hvilke medlemsstaterne i givet fald som minimum skal fastsætte administrative sanktioner og foranstaltninger. Derudover fastsætter bestemmelserne i stk. 2 i de to artikler, hvilke former for administrative sanktioner og foranstaltninger medlemsstaterne som minimum skal kunne gøre brug af, herunder regler for størrelsen af administrative bøder.

Bestemmelserne fastsætter ikke noget minimum for de administrative bødestørrelser, men derimod et minimum for, hvor høje bøder medlemsstaterne skal kunne udstede.

Det fremgår således af artikel 66, stk. 2, litra c, d og e:

”c) for juridiske personer, administrative økonomiske sanktioner på op til 10 % af virksomhedens samlede årlige nettoomsætning, herunder bruttoindkomsten bestående af renteindtægter og tilsvarende indtægter, indtægter fra aktier og andre værdipapirer med fast eller variabelt afkast samt gebyrer og provisionsindtægter, jf. artikel 316 i forordning (EU) nr. 575/2013, i det foregående forretningsår

³⁷ Se tillige direktivets præambelbetragtning nr. 42, hvorefter direktivet ikke bør berøre medlemsstaternes lovgivning vedrørende strafferetlige sanktioner.

d) for fysiske personer, administrative økonomiske sanktioner på op til 5 mio. EUR eller i medlemsstater, hvis valuta ikke er euroen, den tilsvarende værdi i national valuta på 17. juli 2013

e) administrative økonomiske sanktioner på op til det dobbelte af den fortjeneste, der er opnået ved overtrædelsen, såfremt fortjenesten kan beregnes”

Og ligeledes har artikel 67, stk. 2, litra e, f og g, følgende ordlyd:

”e) for juridiske personer, administrative økonomiske sanktioner på op til 10 % af virksomhedens samlede årlige nettoomsætning, herunder bruttoindkomsten bestående af renteindtægter og tilsvarende indtægter, indtægter fra aktier og andre værdipapirer med fast/variabelt afkast samt gebyrer og provisionsindtægter, jf. artikel 316 i forordning (EU) nr. 575/2013, i det foregående forretningsår

f) for fysiske personer, administrative økonomiske sanktioner på op til 5 mio. EUR eller i medlemsstater, hvis valuta ikke er euroen, den tilsvarende værdi i national valuta på 17. juli 2013

g) administrative økonomiske sanktioner på op til det dobbelte af den fortjeneste, der er opnået, eller af det tab, der er undgået som følge af overtrædelsen, såfremt disse beløb kan beregnes.”

Derudover fastsætter artikel 70 i direktivet de omstændigheder, som medlemsstaterne skal tage højde for ved valget af arten af administrative sanktioner eller foranstaltninger og fastsættelsen af størrelsen af de administrative økonomiske sanktioner. Af bestemmelsen fremgår:

”Artikel 70

De kompetente myndigheders effektive anvendelse af sanktioner og udøvelse af beføjelser til at pålægge sanktioner

Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder ved valget af arten af administrative sanktioner eller andre administrative foranstaltninger og fastsættelse af størrelsen af de administrative økonomiske sanktioner tager højde for alle relevante omstændigheder, herunder i givet fald:

- a) overtrædelsens grovhed og varighed
- b) graden af ansvar hos den fysiske eller juridiske person, der er ansvarlig for overtrædelsen

- c) den finansielle styrke hos den fysiske eller juridiske person, der er ansvarlig for overtrædelsen, for eksempel med udgangspunkt i en juridisk persons samlede omsætning eller en fysisk persons årsindkomst
- d) vigtigheden af den fortjeneste den fysiske eller juridiske person, der er ansvarlig for overtrædelsen, har opnået eller det tab, den fysiske eller juridiske person, der er ansvarlig for overtrædelsen, har undgået, såfremt disse beløb kan beregnes
- e) de tab for tredjeparter, som kan tilskrives overtrædelsen, såfremt disse beløb kan beregnes
- f) viljen hos den fysiske eller juridiske person, der er ansvarlig for overtrædelsen, til at samarbejde med den kompetente myndighed
- g) overtrædelser, som den fysiske eller juridiske person, der er ansvarlig for overtrædelsen, tidligere har begået
- h) enhver potentiel systemisk følge af overtrædelsen.”

CRD IV-direktivet er implementeret i lov om finansiel virksomhed ved lov nr. 268 af 25. marts 2014 samt i en række bekendtgørelser udstedt i medfør af lov om finansiel virksomhed. Bortset fra de administrative økonomiske sanktioner har Danmark implementeret de øvrige administrative sanktioner og foranstaltninger.

Danmark har således – i stedet for administrative økonomiske sanktioner i overensstemmelse med dansk retstradition – valgt at sanktionere overtrædelserne strafferetligt, jf. ovenfor.

8.3. Sverige

I Sverige er bank- og kreditvirksomhed bl.a. reguleret i *lag om bank- och finansieringsrörelse*, som svarer til lov om finansiel virksomhed og udgør den primære, tværgående regulering af området. I lovens kapitel 15 findes reglerne om de sanktionsmuligheder, som den svenske *Finansinspektionen* kan gøre brug af ved overtrædelse af loven.

Indtil 2. august 2014 kunne Finansinspektionen i forbindelse med en *anmærkning* eller *varning* træffe beslutning om at udstede *straffavgifter* på mellem 5.000 SEK og 50 mio. SEK. Straffavgiften kunne ikke overstige et beløb svarende til 10 % af det pågældende instituts omsætning i forhold til det foregående regnskabsår. I forbindelse med fastlæggelsen af bødeniveauet skulle der tages hensyn til, hvor alvorlig overtrædelsen var, og hvor længe denne havde stået på.

De svenske myndigheder oplyste i forbindelse med spørgeskemaundersøgelsen, at det ikke er muligt at sanktionere overtrædelser af lovgivningen med strafferetlige bøder.

Som følge af implementeringen af CRD IV-direktivet er de nævnte straffavgifter fra den 2. august 2014 blevet afløst af *sanktionsavgifter*. Af forarbejderne til lovændringen, som implementerede CRD IV-direktivet (*proposition 2013/14:228* side 220), fremgår følgende vedrørende straffavgifter og sanktionsavgifter:

”En anmärkning eller varning får förenas med en straffavgift (i fortsättningen kallad sanktionsavgift). Avsikten med sanktionsavgiften är att den ska tillföra en ekonomiskt omedelbart kännbar sanktion och ge Finansinspektionen möjlighet att gradera en överträdelse (a. prop. s. 387). Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte kan uppfylla kapital- och likviditetskraven. Denna begränsningsregel har införts för att förhindra att avgiftsuttaget får till följd att institutets tillstånd måste återkallas (se a. prop. s. 552). Sanktionsavgifterna förutsätter till skillnad mot straffrättsliga sanktioner inte något uppsåt eller oaktsamhet från den som ställs till ansvar för överträdelsen i fråga (NJA 2004 s. 840).”

Det fremgår af 15 kap. 7 § i *lag (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse*:

”7 § Om ett kreditinstitut har meddelats beslut om anmärkning eller varning enligt 1 § eller varning enligt 3 § första stycket 7 jämfört med andra stycket, får Finansinspektionen besluta att institutet ska betala en sanktionsavgift. Avgiften tillfaller staten..”

I forhold til størrelsen af sanktionsavgifter fremgår af 15 kap.:

”8 § Sanktionsavgiften ska fastställas til högst

1. tio procent av kreditinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår,
2. två gånger den vinst som erhållits till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller
3. två gånger de kostnader som undvikits till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa.

Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor. Om överträdelsen har skett under institutets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

Avgiften får inte vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven enligt 6 kap. 1 §.”

Til sidst fremgår det af 15 kap. § 9, hvad der bliver lagt vægt på i forbindelse med udmålingen af en sanktionsavgift:

”9 § När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 1 b och 1 c §§ samt till institutets eller den fysiska personens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som institutet eller den fysiska personen erhållit till följd av regelöverträdelsen eller de kostnader som undvikits.”

1 b §, som der henvises til i bestemmelsen, regulerer, hvilke forhold Finansinspektionen skal lægge vægt på ved valg af sanktion, herunder overtrædelsens grovhed og varighed. Det følger ligeledes af bestemmelsen, hvornår Finansinspektionen kan afstå fra at gribe ind over for en overtrædelse af loven. 1 c § omhandler, hvilke momenter, der, ud over de momenter, der fremgår af 1 b §, skal lægges vægt på i skærpene retning, og hvilke momenter, der taler i formidlende retning ved fastsættelsen af en sanktion:

”1 b § Vid valet af sanktion ska Finansinspektionen ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått. Särskild hänsyn ska tas till överträdelsens art, överträdelsens konkreta och potentiella effekter på det finansiella systemet, skador som uppstått och graden av ansvar. Finansinspektionen får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om kreditinstitutet gör rättelse eller om den fysiska personen verkat för att

institutet gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot institutet eller den fysiska personen och dessa åtgärder bedöms tillräckliga. Lag (2015:184).

1 c § Utöver det som anges i 1 b § ska i försvårande riktning beaktas om kreditinstitutet eller den fysiska personen tidigare har begått en överträdelse. Vid denna bedömning bör särskild vikt fästas vid om överträdelserna är likartade och den tid som har gått mellan de olika överträdelserna.

I förmildrande riktning ska beaktas om

1. institutet eller den fysiska personen i väsentlig mån genom ett aktivt samarbete har underlättat Finansinspektionens utredning, och
2. institutet snabbt upphört med överträdelserna eller den fysiska personen snabbt verkat för att överträdelserna ska upphöra, sedan den anmälts till eller påtalats av Finansinspektionen. Lag (2015:184).

Som en del af implementeringen af CRD IV-direktivet er endvidere vedtaget lag (2015:184) om ändring i lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse. Det fremgår af *proposition* 2014/15:57, som er forslaget til ændring af loven, at Finansinspektionen for overtrædelser af bl.a. *lag om bank- og finansieringsrørelse* har mulighed for at tildele fysiske personer, som indgår i et kreditinstituts bestyrelse eller direktion eller er suppleanter herfor, sanktionsavgifter på op til 5 mio. euro. Det følger således af *lag om bank- og finansieringsrørelse*:

”**15 kap. 1 a §** Finansinspektionen ska ingripa mot någon som ingår i ett kreditinstituts styrelse eller är dess verkställande direktör, eller ersättare för någon av dem, om kreditinstitutet [...]”

Herefter følger der en opremsning af de bestemmelser, som en fysisk person kan tildeles en sanktionsavgift for at overtræde, hvilket bl.a. er artiklerne 28, 51, 63, 92, 101, 394, 395, 405, 412, 415 1 og 2, 430, 431 1-3 og 451 1 i CRR-forordningen. Dette skyldes ifølge *propositionen* følgende:

”Enligt regeringens mening är det av vikt att bestämmelserna om Prop. 2014/15:57 sanktioner mot fysiska personer utformas på ett rättssäkert och förutsebart sätt. Det finns därför skäl att frångå den nuvarande strukturen i LBF och LVM för bestämmelserna om sanktioner riktade mot instituten och i stället uttryckligen ange de överträdelser för vilka sanktioner kan riktas mot fysiska personer. En sådan utformning skapar tydlighet och förutsebarhet för den enskil-

de, hvilket inte minst är viktigt då bestämmelserna kan anses ha straffrättslig karaktär.”

Sanktionsavgiftens størrelse fastlægges efter følgende regel, ligesom den førnævnte § 9 er udvidet til også at gælde fysiske personer:

”8 a § Sanktionsavgiften för en fysisk person ska fastställas till högst 1. ett belopp som per den 17 juli 2013 i svenska kronor motsvarade fem miljoner euro, 2. två gånger den vinst som den fysiska personen erhållit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller 3. två gånger de kostnader som den fysiska personen undvikit till följd av regelöverträdelsen, om beloppet går att fastställa. Avgiften tillfaller staten.”

Af *propositionen* fremgår, at sanktionsavgiften godkendes af den fysiske person gennem et system, i et vist omfang som minder om den danske model for vedtagelse af et administrativt bødeforelæg. Sanktionsavgiften forelægges for den fysiske person af Finansinspektionen med henblik på, at den fysiske person godkender sanktionsavgiften inden for en nærmere bestemt tidsperiode. Forelæggelsen skal indeholde en række nærmere bestemte oplysninger. Godkendes sanktionsavgiften inden for perioden, har den samme retskraft som en domstolsafgørelse. Godkendes den ikke inden for den angivne periode, skal Finansinspektionen ansøge den forvaltningsdomstol, som er kompetent til at efterprøve Finansinspektionens beslutning, om at træffe beslutning i sagen.

Enkelte forhold, som reguleres af lov om finansiel virksomhed, reguleres ikke af *lag om bank- og finansieringsrørelse*, men i stedet af *lag om värdepappersmarknaden (2007:528)* af *försäkringsrörelselagen (2010:2043)*, og af *lag om (2004:46) värdepappersfonder*³⁸. På samme måde som i *lag om bank- og finansieringsrørelse* sanktioneres overtædelser af *lag om värdepappersmarknaden*, *försäkringsrörelselagen* og *lag om värdepappersfonder* administrativt.

I kapitel 25 i *lag om värdepappersmarknaden* findes reglerne om sanktionsavgift. Disse svarer i det hele til reglerne i *lag om bank- og finansieringsrørelse* om sanktionsavgift, som findes i kapitel 15 og er gennemgået ovenfor.

³⁸ Før *lag om investeringsfonder*.

Reglerne om straffavgift i *försäkringsrörelselagen* svarer i det store og hele også til reglerne om sanktionsavgift i *lag om bank- och finansieringsrörelse* og *lag om värdepappersmarknaden*. I kapitel 18 i *Försäkringsrörelselagen* findes reglerne om straffavgift. Følgende fremgår af 18 kap. 16 §:

”16 § Om Finansinspektionen har meddelat ett beslut om anmärkning eller varning mot ett försäkringsföretag, får inspektionen besluta att företaget ska betala en straffavgift. Avgiften tillfaller staten.”

I forhold til størrelsen af straffavgiften følger det af 18 kap. 17 §:

”17 § Straffavgiften ska fastställas till lägst femtusen kronor och högst femtio miljoner kronor.

Avgiften får inte överstiga tio procent av försäkringsföretagets omsättning närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under försäkringsföretagets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.

Avgiften får inte vara så stor att försäkringsföretaget efter det att avgiften har påförts inte uppfyller kraven enligt 4 kap. 1 §.”

Til sidst fremgår af 18 kap. § 18, hvad der bliver lagt vægt på i forbindelse med udmålingen af en straffavgift:

”18 § När straffavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som har föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen har pågått.”

I kapitel 12 i *lag om värdepappersfonder* findes reglerne om straffavgift. Følgende fremgår af 12 kap. 7 §:

”7 § Om ett fondbolag har fått anmärkning eller varning enligt 1 § eller varning enligt 4 § andra stycket, får Finansinspektionen besluta att fondbolaget ska betala en straffavgift. Detta gäller dock inte om varningen bara omfattar fall som avses i 4 § första stycket 2 eller 4.”

I forhold til størrelsen af straffavgiften følger det af 12 kap. 8 §:

”8 § Straffavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 50 miljoner kronor.

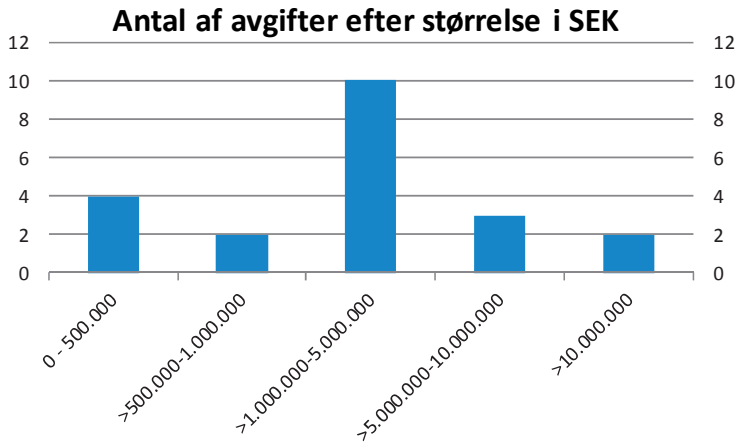
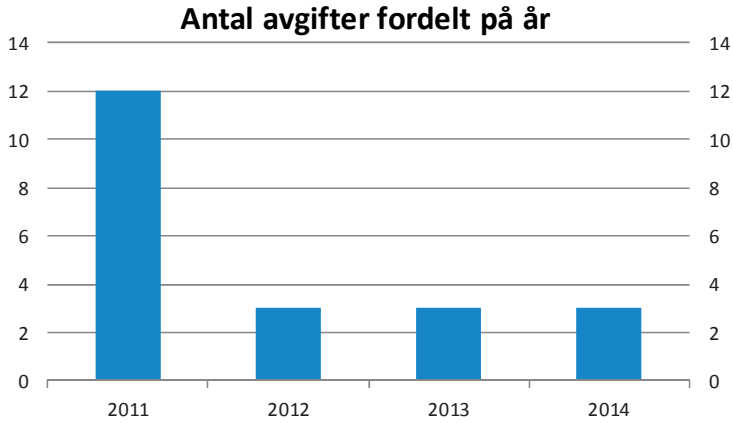
Avgiften får inte överstiga tio procent av fondbolagets omsättning under närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under bolagets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas.”

Til sidst fremgår af 12 kap. 9 §:

”9 § När straffavgiftens storlek beslutas, ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som har föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen har pågått.”

Finansinspektionen har i perioden 2010 til og med 2015 tildelt i alt 21 straffavgifter eller sanktionsavgifter til finansielle virksomheder for overtrædelser, der kan sammenlignes med overtrædelser af lov om finansiell virksomhed, herunder *lag om bank- og finansieringsrørelse, forsikringsrørelselagen, lag om værdpapemarknaden og lag om værdpap-fond*³⁹. Avgifterne varierer fra 150.000 til 50 mio. svenske kroner. Fordelingen i størrelse og antal efter år er angivet i diagrammerne nedenfor.

³⁹ Oversigten indeholder ikke afgørelser, hvor afgiften tillige omfatter overtrædelser, der ikke kan sammenlignes med overtrædelser af lov om finansiell virksomhed.



Udvalget har sammenfattet hovedpunkterne af sin gennemgang af bødeniveauerne i svensk ret i pkt. 9.4.1.

8.4. Storbritannien

I Storbritannien er bank- og kreditvirksomhed bl.a. reguleret i *Financial Services and Markets Act*, som svarer til lov om finansiel virksomhed. *Financial Services and Markets Act* udgør dermed den primære tværgående regulering af området. I part 14 i *Financial Services and Markets Act* findes reglerne om de sanktionsmuligheder, som den britiske *Financial Conduct Authority* eller FCA kan gøre brug af ved overtrædelse af loven. Disse er uddybet i *FCA Handbook* under *Penalty Policy*. Ifølge de nævnte regler kan en fysisk eller juridisk person straffes for enhver overtrædelse af gennemførte CRD IV-bestemmelser og bestemmelserne, som finder direkte anvendelse ifølge CRR, med administrative bøder.

I første omgang beslutter FCA på baggrund af alle sagens konkrete omstændigheder, om der skal indledes en proces med henblik på at pålægge en fysisk eller juridisk person en administrativ bøde. I den forbindelse lægges der bl.a. vægt på karakteren, alvorligheden og konsekvensen af den begåede handling, den fysiske eller juridiske persons efterfølgende handlinger, og om den fysiske eller juridiske persons tidligere handlinger i forhold til overholdelse af finansielle regler, herunder om den fysiske eller juridiske person tidligere har overtrådt finansielle regler.

For at fastlægge bødernes størrelse anvender FCA en detaljeret 5-trinsmodel, som fremgår af *Penalty Policy Depp 6.5*. Modellen er baseret på følgende principper:

- Den fysiske eller juridiske person skal fratages enhver økonomisk fordel, vedkommende har opnået ved overtrædelsen (disgorgement).
- Den fysiske eller juriske person skal straffes (discipline).
- Bøden skal have en afskrækkende effekt (deterrence).

Det totale beløb, en fysisk eller juridisk person kan pålægges i bøde, består af summen af 2 elementer. Det første element er, at den økonomiske fordel skal fratages den pågældende. Det andet element er, at bøden skal afspejle overtrædelsens alvor.

Ved fastlæggelse af bødens størrelse bliver et beløb i første trin fastlagt, svarende til den økonomiske fordel, som den fysiske eller juridiske person måtte have opnået ved overtrædelsen. Dette beløb bliver i trin 2 tillagt et beløb, som reflekterer alvoren af overtrædelsen. I trin 3 bliver beløbet justeret op eller ned som følge af enten skærpene eller formildende omstændigheder, samtidig med at FCA foretager en proportionalitetsvurdering af bøden i forhold til den konkrete overtrædelse. I trin 4 bliver beløbet opjusteret, hvis det er nødvendigt for at bøden kan få en tilstrækkelig afskrækkende effekt. I trin 5 bliver en eventuel rabat som følge af et indgået forlig eller samarbejde fratrukket, dog således at bøden stadig som minimum udgør den opnåede økonomiske fordel.

For så vidt angår juridiske personer i forhold til trin 1 skal det særligt bemærkes, at det af *Penalty Policy Depp 6.5A* fremgår, at den økonomiske fordel er enhver profit eller undgået tab, som overtrædelsen har medført inklusiv renter. Beløbet opgøres som hele eller dele af den juridiske persons forretning afhængig af, om overtrædelsen konkret har vedrørt hele forretningen, grundlæggende regulatoriske krav til forretningen eller kun en afsondret del af forretningen. I den forbindelse kan FSA tage hensyn til, om den juridiske person har kompenseret eventuelle kunder eller andre for deres tab, som skyldes den konkrete overtrædelse.

Det skal i forhold til trin 2 bemærkes, at beløbet som udgangspunkt opgøres som en procentdel af den del af omsætningen, som overtrædelsen vedrører. FCA anvender i den forbindelse 5 niveauer, som går fra 0 % for det laveste niveau og til 5-20 % for det højeste niveau. Ved afgørelse af, hvor alvorlig overtrædelsen er, og dermed hvilket niveau der skal anvendes, lægges der vægt på virkningen og karakteren af overtrædelsen, og om den blev fortaget forsætligt eller uagtsomt.

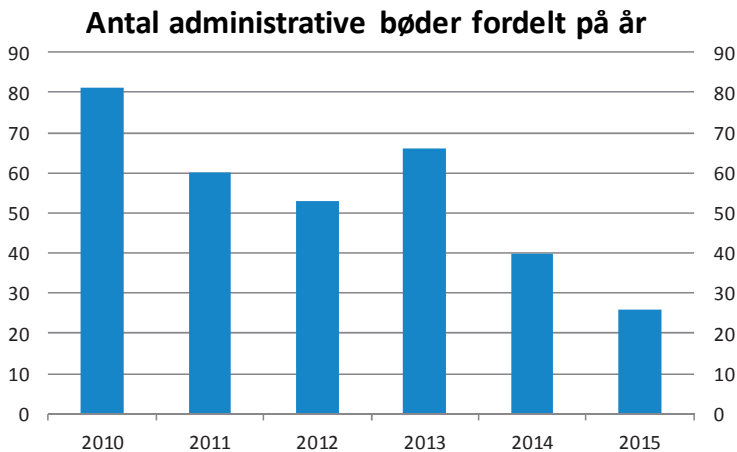
For så vidt angår fysiske personer i forhold til trin 2 skal det særligt bemærkes, at det af *Penalty Policy Depp 6.5B* fremgår, at beløbet som udgangspunkt opgøres som en procentdel af den del af personens indkomst, som overtrædelsen vedrører. FCA anvender i den forbindelse 5 niveauer som går fra 0 % for det laveste niveau og op til 5-40 % for det højeste niveau.

FCA kan ud fra proportionalitetsbetragtninger reducere en administrativ bøde til en fysisk eller juridisk person, hvis den medfører, at den fysiske eller juridiske person kommer i alvorlige økonomiske vanskeligheder.

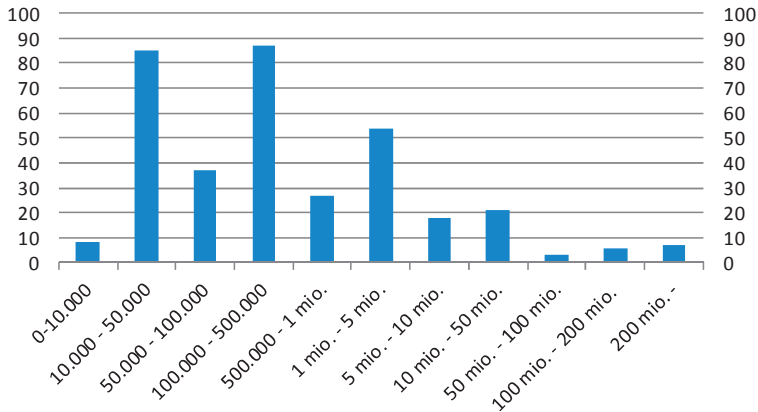
De britiske myndigheder oplyste i forbindelse med udvalgets spørgeske- maundersøgelse, at det ikke er muligt at sanktionere overtrædelser af lov- givningen med strafferetlige bøder eller andre strafferetlige sanktioner.

FCA har i perioden 2010 til og med 2015 tildelt i alt 333 administrative bøder til finansielle virksomheder for overtrædelser af *Financial Services and Markets Act*. Det skal bemærkes, at der i tallene også indgår bøder for bl.a. overtrædelser af regler om værdipapirhandel, virksomhedsregistre- ringen og hvidvask, da disse er en del af *Financial Services and Markets Act*.

Bøderne varierer fra £ 1.100 til £ 284.432.000. Fordelingen i størrelse og antal efter år er angivet i diagrammerne nedenfor.



Antal administrative bøder fordelt efter størrelse i £



Udvalget har sammenfattet hovedpunkterne af sin gennemgang af bødeniveauerne i Storbritannien i pkt. 9.4.2.

8.5. Tyskland

I Tyskland er bank- og kreditvirksomhed bl.a. reguleret i *Gesetz über das Kreditwesen*, som svarer til lov om finansiel virksomhed og udgør den primære tværgående regulering af området. I del VII i *Gesetz über das Kreditwesen* findes reglerne om de sanktionsmuligheder, som det tyske *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* eller BaFin kan gøre brug af ved overtrædelse af loven.

Juridiske og fysiske personer kan blive straffet for overtrædelser af *Gesetz über das Kreditwesen* med administrative bøder efter reglerne i § 56. Bøderne er i § 56, stk. 6, inddelt i 4 niveauer, som er afhængige af, hvilken bestemmelse den juridiske eller fysiske person har overtrådt. Det laveste niveau udgør bøder op til 100.000 euro, det næste niveau udgør bøder op til 200.000 euro, niveauet herefter udgør bøder op til 500.000 euro, mens det øverste niveau udgøres af bøder op til 5.000.000 euro.

Ifølge § 56, stk. 7, skal bøder overstige den økonomiske fordel, som den juridiske person eller gruppe af personer har opnået ved overtrædelsen. Er

det niveau, som er angivet for overtrædelsen, ikke tilstrækkeligt til at fragte den juridiske person eller grupper af personer den opnåede økonomiske fordel, kan bøden hæves op til enten 10 % af en virksomheds årlige nettoomsætning det foregående regnskabsår eller det dobbelte af den opnåede økonomiske fordel.

Herudover kan fysiske personer efter §§ 54 og 54 a i *Gesetz über das Kreditwesen* for en række særligt kvalificerede overtrædelser straffes med fængsel i op til 5 år eller en bøde. Det gælder f.eks. overtrædelser af forbud mod at drive en bestemt virksomhed, drift af en virksomhed uden den fornødne tilladelse eller for overtrædelser, som udgør en trussel mod en virksomheds going concern-status. Er der tale om, at overtrædelsen skyldes uagtsomhed, kan den fysiske person straffes med fængsel i en kortere periode, typisk i 2 til 3 år.

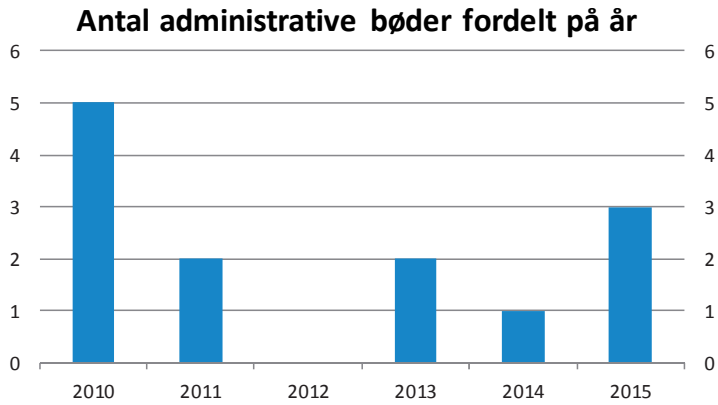
Fysiske personer kan desuden straffes med fængsel op til mellem 1 og 3 år eller bøde for overtrædelse af reglerne i §§ 55 og 55 a-b for manglende oplysninger om insolvens eller overdreven gældssætning og uautoriseret brug eller offentliggørelse af data vedrørende store lån. Er der tale om, at overtrædelsen skyldes uagtsomhed, kan den fysiske person straffes med fængsel i en kortere periode, ligesom straffen kan skærpes, hvis overtrædelsen begås med økonomisk vinding for øje eller for bevidst at skade tredjemand.

BaFin har i perioden 2010 til og med september 2015⁴⁰ tildelt i alt 13 administrative bøder til finansielle virksomheder for overtrædelser af *Gesetz über das Kreditwesen*.⁴¹ De administrative bøder varierer fra 7.500 til 30.000 euro⁴². Fordelingen i antal efter år er angivet i diagrammet nedenfor. Det bemærkes, at de angivne tal er behæftet en vis usikkerhed, idet BaFin ikke i perioden har offentliggjort en systematisk oversigt over tildelte administrative bøder fordelt på lovgivning, antal og størrelse.

⁴⁰ Til og med september 2015.

⁴¹ Hertil kommer en lang række administrative bøder som følge af overtrædelse af regler vedrørende værdipapirhandel, virksomhedsregistreringer og hvidvask.

⁴² Bødestørrelserne er kun tilgængelige fra 2013 og frem, og der findes ikke som for de andre lande en systematiseret angivelse heraf.



Udvalget har sammenfattet hovedpunkterne af sin gennemgang af bødeniveauerne i Tyskland i pkt. 9.4.3.

Kapitel 9. Udvalgets overvejelser om, hvorvidt der er behov for en forhøjelse af bødeniveauet

9.1. Indledning

Udvalget skal ifølge sit kommissorium på baggrund af en afdækning af gældende danske og udenlandske regler og praksis vedrørende sanktionsniveauet for overtrædelser af finansiel lovgivning overveje behovet for en skærpelse af bødeniveauet på det finansielle område. Som anført ovenfor i kapitel 1 har udvalget fokuseret sit arbejde, således at det alene angår bøder udstedt i henhold til lov om finansiel virksomhed.

Udvalgets gennemgang af de danske regler og praksis for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed er opsummeret nedenfor under afsnit 9.2, mens udvalgets gennemgang af visse andre danske regler og bødepraksis for overtrædelse af disse er gennemgået under afsnit 9.3.

Under afsnit 9.4 er udvalgets gennemgang af udenlandsk ret opsummeret.

Udvalgets overvejelser om muligheden for at sammenligne bødeniveauerne og udvalgets sammenligning af disse er anført i afsnit 9.5 og 9.6. Udvalgets overvejelser om, hvorvidt der er grundlag for en forhøjelse af bødeniveauet, er anført under afsnit 9.7.

9.2. Udvalgets gennemgang af danske regler og praksis for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed

Lov om finansiel virksomhed fastsætter, at overtrædelser straffes – med mindre højere straf er forskyldt efter den øvrige lovgivning – med bøde eller i en række tilfælde fængsel indtil 4 måneder. Juridiske personer kan pålægges strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel. Hermed kan såvel enkelte medlemmer af den finansielle virksomheds ledelse som den finansielle virksomhed som juridisk person pålægges et ansvar. Efter straffelovens § 51, stk. 3, jf. stk. 1, 1. pkt., udmåles bøden som udgangspunkt som en sumbøde. Det indebærer, at der ikke er fastsat noget maksimum for sådanne bøder. Det vil sige, at der i princippet ikke gælder noget loft for, hvor høje bøder danske domstole vil kunne idømme for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed i Danmark.

Som det fremgår af gennemgangen af bødeniveauerne på det finansielle område, jf. ovenfor afsnit 6.3, er der alene en begrænset praksis vedrørende straffastsættelse for overtrædelse af lov om finansiell virksomhed.

Den eksisterende praksis tyder efter udvalgets opfattelse på, at en virksomheds førstegangsovertrædelse af lov om finansiell virksomhed som udgangspunkt – ud over de særligt regulerede tilfælde, hvor niveauet ligger på mellem 10.000 kr. og 30.000 kr. – straffes med en bøde i niveauet på 25.000 - 30.000 kr. pr. overtrædelse, og udvalget vurderer, at der er tale om et niveau, der generelt må antages at finde anvendelse på førstegangsovertrædelser af lov om finansiell virksomhed. Praksis vedrørende fysiske personer er meget begrænset, men den, der foreligger, tyder på, at bøderne fastlægges med udgangspunkt i et tilsvarende niveau.

Praksis i relation til udstedelse af administrative bødeforelæg synes endvidere at indikere, at bøder for flere samtidige overtrædelser i disse sager som udgangspunkt fastsættes til et niveau, der svarer til en næsten fuldstændig kumulation af bøder i det anførte niveau.

Der ses ikke i relation til bøder udstedt til finansielle virksomheder at være taget hensyn til virksomhedens omsætning eller økonomiske størrelse i øvrigt. Endvidere synes bødestørrelsen fastsat uden hensyntagen til, om overtrædelserne er sket forsætligt eller uagtsomt, ligesom der ikke er eksempler på, at straffen er forhøjet væsentligt i forhold til de ovennævnte udgangspunkter som følge af, at den pågældende virksomhed har haft en fortjeneste eller opnået besparelser som følge af de konstaterede overtrædelser.

9.3. Udvalgets gennemgang af visse andre danske regler og bødepraksis for overtrædelser af disse

9.3.1. Indledning

Udvalget har i kapitel 7 og i bilag 1 og 2 gennemgået bødeniveauet for overtrædelser af en række andre danske retsområder. Det drejer sig om værdipapirhandelsloven og hvidvaskloven, der begge bl.a. også regulerer finansielle virksomheder, samt konkurrenceloven, der også regulerer erhvervsvirksomheders rammer for deres virksomhed. Hver især har de

pågældende love på samme måde som lov om finansiel virksomhed til formål at beskytte væsentlige samfundsmæssige interesser.

Udvalget har ved sin inddragelse af erfaringerne fra disse retsområder været opmærksom på, at der er tale om andre typer af handlinger, og at strafferammerne i relation til fysiske personers overtrædelser af disse er væsentligt højere. Det gælder således navnlig i relation til overtrædelser under særligt skærpene omstændigheder af konkurrencelovens kartelforbud og værdipapirhandelslovens forbud mod insiderhandel og kursmanipulation, der straffes efter straffelovens §§ 299 c og d. En sammenligning med bøder for sådanne overtrædelser må efter udvalgets opfattelse bl.a. forudsætte, at der foreligger sådanne særligt skærpene omstændigheder, herunder at de er foretaget med vinding for øje og kan have betydelige skadevirkninger samfundsøkonomisk og/eller for de involverede virksomheder.

9.3.2. Værdipapirhandelsloven

Udvalget har ovenfor under afsnit 7.2 gennemgået reglerne i værdipapirhandelsloven og bødeniveauet for overtrædelser af disse. Gennemgangen har vist en betydelig varians i bødestørrelserne, der spænder fra 5.000 kr. til 5 mio. kr. og således langt overgår den praksis, der ses efter lov om finansiel virksomhed. De højeste bøder findes i relation til virksomheders overtrædelse af lovens bestemmelser om insiderhandel og kursmanipulation, hvor udgangspunktet i forhold til fysiske personer er en ubetinget fængselsstraf. I 2013 blev der indsat en særlig overbygningsbestemmelse om sådanne forbrydelser i straffeloven, jf. straffelovens § 299 d. I forarbejderne til denne bestemmelse blev det bl.a. anført, at ”særligt grove overtrædelser af værdipapirhandelslovens § 35, stk. 1, om insiderhandel, og § 39, stk. 1, om kursmanipulation, anses som alvorlige forbrydelser, der kan have betydelige skadevirkninger både samfundsøkonomisk og for de involverede virksomheder.”

9.3.3. Hvidvaskloven

Udvalget har ovenfor under afsnit 7.3 gennemgået praksis for overtrædelser af hvidvaskloven, i hvilken der også er en betydelig varians i de konstaterede bødestørrelser, der spænder fra 1.000 kr. til 6 mio. kr. For virksomheders overtrædelser af kontantforbuddet i lovens § 2 udmåles en

bøde på 25 % af den del af det omhandlede beløb, der ligger over grænsen på 50.000 kr. I nyere landsretspraksis er der lagt vægt på, at det af hvidvaskdirektivet fremgår, at sanktioner for overtrædelse af direktivet skal være effektive, forholdsmæssige og have en afskrækkende virkning, og at bøden på den baggrund og henset til formålet med loven bør være følelig. I en dom fra Østre Landsret har landsretten endvidere fastslået, at bøden for overtrædelse af loven som udgangspunkt bør svare til det dobbelte af selskabets samlede besparelse. Da der i den konkrete sag imidlertid forelå skærpende omstændigheder, fastsattes bøden til 2½ gange den skønnede besparelse.

9.3.4. Konkurrenceloven

Udvalget har under afsnit 7.4 gennemgået den seneste lovændring vedrørende bødeniveauer for overtrædelse af konkurrenceloven. Konkurrencelovens regler om straf suppleres af bestemmelsen i straffelovens § 299 c, der under særligt skærpende omstændigheder fastsætter straf på op til 6 års fængsel. I forarbejderne til det bagvedliggende lovforslag blev det lagt til grund, at karteller må anses for økonomisk kriminalitet, idet der er tale om lovovertrædelser, der begås af fysiske personer i virksomhedsregi, og hvor lovovertrædelserne er begået med vinding for øje af fysiske personer i et i øvrigt lovligt erhverv, og som har betydelige samfundsmæssige konsekvenser. Der blev endvidere lagt vægt på, at der i andre sager om økonomisk kriminalitet er mulighed for fængselsstraf. Bødeniveauet blev ved lov nr. 1383 af 23. december 2012 forhøjet. Det fremgår af bemærkningerne til dette lovforslag, at bøder for overtrædelse af konkurrenceloven fastsættes med udgangspunkt i sondringen mellem mindre alvorlige overtrædelser, hvor bøden fastsættes med et udgangspunkt i et grundbeløb på op til 4 mio. kr., alvorlige overtrædelser, hvor grundbeløbet bør ligge i størrelsesordenen 4-20 mio. kr., og meget alvorlige overtrædelser, hvor grundbeløbet bør ligge fra 20 mio. kr. og op efter. Der lægges endvidere bl.a. vægt på virksomhedens omsætning og overtrædelsens varighed. Der er endnu ikke konstateret praksis efter disse retningslinjer. Det følger imidlertid af forarbejderne, at der med lovforslaget blev tilstræbt en forhøjelse af bødeniveauet i de alvorlige overtrædelser, således at det som udgangspunkt blev hævet med omkring 10 gange. Udvalget har med udgangspunkt i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens hjemmeside gennemgået udvalgte dele af den tidligere praksis vedrørende administrative bødeforelæg og bøder pålagt ved dom i en række konkurrencesager for

2013-2015. Det fremgår heraf, at der i sager om tilbudskoordinerings har været en spredning på bøder på mellem 42.900 kr. og 10 mio. kr. I alvorlige sager om bindende videresalgspriser har bøderne i samme periode varieret mellem 40.000 kr. og 1,6 mio. kr.

9.4. Sammenfatning af udvalgets gennemgang af udenlandsk ret

9.4.1. Bødeniveauerne i Sverige

I Sverige er bank- og kreditvirksomhed bl.a. reguleret i *lag om bank- och finansieringsrörelse*, som svarer til lov om finansiel virksomhed og udgør den primære, tværgående regulering af området.

Finansinspektionen kunne tidligere som følge af overtrædelser af *lag om bank- och finansieringsrörelse* i forbindelse med en *anmärkning* eller *varning* træffe beslutning om at udstede *straffavgifter* til en juridisk person på mellem 5.000 SEK og 50 mio. SEK. *Straffavgiften* kunne ikke overstige et beløb svarende til 10 % af det pågældende instituts omsætning i forhold til det foregående regnskabsår. Som følge af implementeringen af CRD IV-direktivet er de nævnte *straffavgifter* den 2. august 2014 blevet afløst af *sanktionsavgifter*, hvis størrelse skal være mindst 5.000 SEK og højest 10 % af instituttets omsætning det foregående år eller det dobbelte af fortjenesten eller besparelsen ved overtrædelser samtidig med, at *sanktionsavgiften* ikke må medføre, at instituttet ikke længe overholder solvenskravene. Tilsvarende kan fysiske personer, som indgår i et kreditinstituts bestyrelse eller direktion eller er suppleanter herfor, tildeles en *sanktionsavgift* på op til 5 mio. euro eller det dobbelte af den fortjeneste eller besparelse, som vedkommende har opnået ved overtrædelser.

Enkelte forhold, som reguleres af lov om finansiel virksomhed, reguleres ikke af *lag om bank- och finansieringsrörelse*, men i stedet af *lag om värdepappersmarknaden* (2007:528), *försäkringsrörelselagen* (2010:2043) og *lag om (2004:46) värdepappersfonder*. På samme måde som i *lag om bank- och finansieringsrörelse* sanktioneres overtrædelser af *lag om värdepappersmarknaden*, *försäkringsrörelselagen* og *lag om värdepappersfonder* administrativt, og reglerne om sanktionsavgift og straffavgift svarer i det store hele til reglerne i *lag om bank- och finansieringsrörelse*.

Udvalgets undersøgelser af praksis for sammenlignelige overtrædelser i Sverige viser, at *Finansinspektionen* i perioden 2010 til 2015 har tildelt i alt 21 *straffavgifter* eller *sanktionsavgifter* til finansielle virksomheder for overtrædelser, der kan sammenlignes med overtrædelser af lov om finansiell virksomhed, herunder overtrædelser af *lag om bank- och finansieringsrörelse, försäkringsrörelselagen, lag om värdepappersmarknaden og lag om värdepappersmarknaden* varierende fra 150.000 til 50 mio. SEK (ca. 117.000 kr. til 39 mio. kr.).

9.4.2. Bødeniveauerne i Storbritannien

I Storbritannien findes reglerne om de sanktionsmuligheder, som den britiske *Financial Conduct Authority* kan gøre brug af ved overtrædelse af *Financial Services and Markets Act* i *FSA Handbook* under *Penalty Policy*. Ifølge de nævnte regler kan en fysisk eller juridisk person straffes for enhver overtrædelse af gennemførte CRD IV-bestemmelser og bestemmelserne, som finder direkte anvendelse ifølge CRR, med administrative bøder. Der findes ingen øvre eller nedre beløbsmæssig grænse for bødens størrelse, og det totale beløb, en fysisk eller juridisk person kan pålægges i bøde, består således af summen af 2 elementer. Det første element er, at den økonomiske fordel skal fratages den pågældende. Det andet element er, at bøden skal afspejle overtrædelsens alvor. Bøden skal som minimum udgøre den opnåede økonomiske fordel.

Udvalgets undersøgelser af praksis for sammenlignelige overtrædelser i Storbritannien viser, at *The Financial Conduct Authority* i perioden 2010 til 2014 har tildelt i alt 333⁴³ administrative bøder til finansielle virksomheder for overtrædelser af *Financial Services and Markets Act*. Bøderne varierer fra £ 1.100 til £ 284.432.000 (ca. 11.000 kr. til 2,72 mia. kr.).

9.4.3. Bødeniveauerne i Tyskland

I Tyskland kan juridiske og fysiske personer blive straffet for overtrædelser af *Gesetz über das Kreditwesen* med administrative bøder inddelt i 4 niveauer. Det laveste niveau udgør bøder op til 100.000 euro, det næste

⁴³ Det skal bemærkes, at der i tallene også indgår bøder for bl.a. overtrædelser af regler om værdipapirhandel, virksomhedsregistreringer og hvidvask, da disse er en del af *Financial Services and Markets Act*.

niveau udgør bøder op til 200.000 euro, niveauet herefter udgør bøder op til 500.000 euro, mens det øverste niveau udgøres af bøder op til 5.000.000 euro. Herudover kan fysiske personer for en række særligt kvalificerede overtrædelser straffes med fængsel i op til 5 år eller en bøde. Er der tale om, at overtrædelserne skyldes uagtsomhed, kan den fysiske person straffes med fængsel i typisk op til 2 til 3 år. Fysiske personer kan desuden straffes med fængsel i op til mellem 1 og 3 år eller bøde for en række mindre kvalificerede overtrædelser.

Bøder skal overstige den økonomiske fordel, som den juridiske person eller gruppe af personer har opnået ved overtrædelserne. Er det niveau, som er angivet for overtrædelserne, ikke tilstrækkeligt til at fratage den juridiske person eller gruppe af personer den opnåede økonomiske fordel, kan bøden hæves til enten 10 % af en virksomheds årlige nettoomsætning det foregående regnskabsår eller det dobbelte af den opnåede økonomiske fordel.

Udvalgets undersøgelser af praksis for sammenlignelige overtrædelser i Tyskland viser, at *Bundesanstalt für Finanzdienstleistungsaufsicht* i perioden 2010 til 2015 har tildelt i alt 13⁴⁴ administrative bøder til finansielle virksomheder for overtrædelser af *Gesetz über das Kreditwesen*. De administrative bøder varierer fra 7.000 til 30.000 euro (ca. 52.000 kr. til 222.000 kr.).

9.5. Udvalgets overvejelser om muligheden for sammenligning af det danske bødeniveau med bødeniveauet i de undersøgte lande

9.5.1. Generelle overvejelser om muligheden for sammenligning af danske og udenlandske bødeniveauer

En sammenligning af de faktiske bødeniveauer i konkrete sager er forbundet med en betydelig usikkerhed.

For det første beror det konkrete bødeniveau i vidt omfang på den finansielle lovgivnings sammenhæng med det generelle nationale retssystem og den retstradition, der findes i de enkelte lande, ligesom størrelsen og betydningen af det finansielle marked i det enkelte land i denne sammen-

⁴⁴ Hertil kommer en lang række administrative bøder som følge af overtrædelse af regler vedrørende værdipapirhandel, virksomhedsregistreringer og hvidvask.

hæng også kan spille en væsentlig rolle. Endvidere kan det have en betydning, om en overtrædelse udover at blive sanktioneret med en bøde kan medføre andre sanktioner som eksempelvis fratagelse af tilladelsen til at drive virksomhed eller frihedsstraf for fysiske personer.

For det andet må bødeniveauet i andre lande også vurderes i lyset af de faktiske omstændigheder i de enkelte sager, og disse er ofte kun sparsomt belyst. Bødernes størrelser kan f.eks. bero på omsætningen hos den eller de virksomheder, der har overtrådt den finansielle lovgivning, og det foreligger der sjældent oplysninger om.

9.5.2. Særligt om vurderingen af administrative bøder i forhold til strafferetlige bøder

En yderligere vanskelighed ved sammenligningen af det danske bødeniveau med bødeniveauet i Sverige, Storbritannien og Tyskland er, at bøderne i disse lande, som anført ovenfor under pkt. 9.4.1-9.4.3, i vidt omfang er udstedt af administrative myndigheder. De må derfor set fra dansk ret anses for at have karakter af administrative bøder, således som dette også kendes fra CRD IV-direktivets artikel 66-67, jf. ovenfor under pkt. 8.2. De danske bøder har derimod karakter af strafferetlige sanktioner, uanset om de konkret er pålagt ved dom eller i kraft af et administrativt bødeforelæg, der er vedtaget af den pågældende virksomhed.

Begge typer af bøder indebærer, at en virksomhed eller en borger skal betale et bestemt beløb til statskassen eller lignende uden at få noget til gengæld. Betales bøden, er der således ikke forskel på den økonomiske følelighed af administrative bøder og strafferetlige bøder, og den økonomiske afskrækkelseeffekt af de to bødesystemer er således identisk. I relation til bøder til juridiske personer gælder det anførte også, hvis bøden ikke betales. Ved manglende betaling kan der derimod i forhold til fysiske personer blive tale om afsoning af en forvandlingsstraf af fængsel, jf. straffelovens §§ 53-55, og strafferetlige bøder kan således i forhold til fysiske personer potentielt få en noget strengere karakter end alene den økonomiske reaktion. I forhold til bødestraf for fysiske personer er det endvidere af betydning, at den danske lovgivning i visse tilfælde giver mulighed for frihedsstraf, således at de groveste tilfælde af overtrædelser slet ikke straffes med bødestraf, jf. lov om finansiel virksomhed § 373,

stk. 1. Idømmelse af frihedsstraf må som udgangspunkt anses for væsentlig strengere straf end selv en betydelig bøde.

Strafferetlige sanktioner, der i dansk ret ud over bøder også omfatter frihedsstraf, er imidlertid samfundets alvorligste form for misbilligelse af en konstateret lovovertrædelse. Strafferetlige sanktioner fastsættes derfor ud fra hensyn til afskrækkelse (general- og specialprævention) samt med et pønalt formål som udtryk for samfundets reaktion på den begåede handling/undladelse. Straffen – her bødens størrelse – er således udtryk for graden af samfundets misbilligelse og behov for at afskrække gerningsmanden og andre potentielle gerningsmænd fra at begå tilsvarende overtrædelser.

I dansk ret er særlige, herunder administrative, økonomiske sanktioner, der ikke anses for straf, jf. straffelovens § 31, i princippet en afgift⁴⁵. Betaling af skatter eller afgifter er normalt ikke forbundet med en social misbilligelse.⁴⁶ Det gælder også, selvom formålet med den pågældende afgift er at påvirke borgernes adfærd.

Strafferetlige sanktioner kan således siges kvalitativt at være af en helt anden karakter end andre strafformer som f.eks. administrative sanktioner⁴⁷.

Sondringen mellem strafferetlige bøder og administrative bøder er imidlertid ikke altid klar.

Det skyldes for det første, at det ikke er udelukket, at andre landes sanktionssystemer kan være indrettet således, at også egentlige pønale bøder kan udstedes af administrative myndigheder og ikke kun af domstolene⁴⁸. Dette afspejler sig bl.a. i, hvilke krav der efter Den Europæiske Menneskeretskonvention stilles til navnlig processen for udstedelse af sådanne bøder. Den Europæiske Menneskeretsdomstol har således i en sag anset det franske banktilsyns disciplinærsager mod finansielle virksomheder for

⁴⁵ Jf. Vagn Greve m.fl. *Kommenteret Straffelov, Almindelig del*, 10. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2013, side 352.

⁴⁶ Jf. f.eks. Thomas Elholm 8:13 *Om bøder og proportionalitet i specialstrafferetten*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010, side 36.

⁴⁷ Jf. f.eks. Generaladvokat Mazack i dennes forslag til afgørelse af 28. juni 2007 i sag C-440/05, præmis 67.

⁴⁸ Om administrative bøder i forhold til dansk ret henvises til Mogens Moe, *Administrative bøder*, i *Juristen* 1975, side 6-17, med yderligere henvisninger samt Trine Baumbach, *Administrative bøder og forvandlingsstraffe*, i *Juristen* 2005 side 175 -181.

straffesager, hvor tilsynet kunne give en advarsel, slette virksomheden af listen over finansielle virksomheder og pålægge betydelige økonomiske sanktioner, og hvor selv en advarsel havde stor betydning for virksomhedens kreditvurdering⁴⁹. Tilsvarende fremgår det udtrykkeligt af forarbejderne til den svenske lovgivning om sanktionsafgifter, at sådanne afgifter i svensk ret kan anses for strafferetlige sanktioner, jf. ovenfor afsnit 8.3.

For det andet kan der også i dansk ret findes eksempler på afgifter, der alene pålægges ved overtrædelse af bestemte lovregler, og hvor afgiften derfor kan siges at blive pålagt som udtryk for en samfundsmæssig bebrejdelse af gerningsmanden. Dette er f.eks. tilfældet med standsnings- og parkeringsafgifter, der udstedes af parkeringskontrollører i henhold til færdselslovens §§ 121-122 b. Det anførte kan illustreres af, at det – uanset at der efter dansk ret er tale om afgifter – er et selvstændigt spørgsmål, om en sådan afgift efter reglerne i Den Europæiske Menneskeretskonvention skal opfylde de samme krav som straffe, jf. bl.a. konventionens artikel 6. Ved vurderingen heraf lægger Den Europæiske Menneskeretsdomstol navnlig vægt på den retlige kvalificering efter national ret, overtrædelsens karakter og karakteren og intensiteten af sanktionen. Den tidligere Europæiske Menneskeretskommission har i en sag lagt til grund, at de danske parkeringsafgifter, der pålægges som udtryk for en forbudt og uønsket handlemåde, er straffesager⁵⁰, og Højesteret har i overensstemmelse hermed i dommen gengivet i UfR 2010.1027H i en sag om parkeringsafgift fastslået, at retssikkerhedsgarantierne for tiltalte i straffesager skulle iagttages.

Udvalget har ved sine overvejelser været opmærksomt på de ovennævnte vanskeligheder ved at sammenligne administrative og strafferetlige sanktioner.

Uanset disse har udvalget imidlertid fundet det relevant og forsvarligt at inddrage oplysningerne om sådanne bødeniveauer.

Udvalget har herved navnlig lagt vægt på, at der er tale om administrative bøder, der udstedes som følge af konstaterede overtrædelser af den natio-

⁴⁹ Jf. Jon Fridrik Kjølbro *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, 3. udgave 2010, side 365, samt EMD's dom af 11. juni 2009, § 37.

⁵⁰ Jf. klagesag 24989/94, Flemming Petersen mod Danmark, afgørelse af 14. september 1998. Se hertil Jon Fridrik Kjølbro *Den Europæiske Menneskerettighedskonvention for praktikere*, 3. udgave 2010, side 369.

nale finansielle lovgivning. Efter de foreliggende oplysninger pålægges virksomhederne betydelige bødestrafte for sådanne overtrædelser, og de må derfor antages at have en pønål karakter. Det anførte støttes af, at de hensyn, der efter CRD IV-direktivets artikel 70 skal kunne inddrages ved fastsættelsen af størrelsen på de administrative bøder for de overtrædelser, der er omfattet af artikel 66 og 67, i vidt omfang svarer til de helt sædvanlige hensyn, der efter straffelovens §§ 51 og 80-82 skal inddrages ved straffastsættelse efter dansk ret⁵¹. Det samme gælder de forhold, der efter britisk ret lægges vægt på ved fastsættelsen af bødens størrelse, jf. ovenfor afsnit 8.4, og i svensk ret er det som nævnt udtrykkeligt kommet til udtryk i forarbejderne, at de såkaldte sanktionsafgifter kan anses for strafferetlige sanktioner, jf. afsnit 8.3.

9.6. Sammenligning af de danske bødeniveauer i forhold til udenlandsk ret

9.6.1. Sammenligning af reglerne om bødemaksima

En sammenligning af de danske regler om bødemaksima med de tilsvarende regler i de gennemgåede lande viser, at den danske lovgivning giver mulighed for bøder, der er på linje eller højere end tilsvarende bøder i de undersøgte lande. Det skyldes, at der – som anført ovenfor – i dansk ret ikke gælder nogen øvre grænse for, hvor store bøder der kan tildeles som følge af overtrædelser af lov om finansiell virksomhed.

⁵¹ Også i andre henseender er administrative økonomiske sanktioner i dansk ret ud fra lignende overvejelser blevet sidestillet med strafferetlige bøder, jf. UFR 2004.2951H: Et selskab, der havde drevet virksomhed med eksport af fødevarer til østeuropæiske lande, blev taget under konkursbehandling. Selskabet havde fået udbetalt for meget i eksportrestitution, og Fødevareministeriet pålagde det derfor dels at tilbagebetale de overskydende restitutionsbeløb, dels at betale visse administrativt fastsatte sanktioner, og foretog over for konkursboet modregning med sit krav. Boet anlagde sag mod ministeriet og krævede betaling af den del af modregningen, der vedrørte sanktionsbeløbet, under henvisning til at modregningen var uberettiget, da sanktionerne var omfattet af begrebet bøde i konkurslovens § 98, nr. 2. Højesteret fastslog, at de administrative sanktioner var fastsat i medfør af artikel 11, stk. 1, litra a, i Kommissionens forordning nr. 3665/87 om fælles gennemførelsesbestemmelser for eksportrestitutioner for landbrugsprodukter med senere ændringer og bestod i tillæg til tilbagebetalingskrav for uberettiget oppebårede restitutionsbeløb. Disse sanktioner havde en klar pønål karakter og måtte anses for omfattet af konkurslovens § 98, nr. 2, idet de efter formålet med bestemmelsen måtte sidestilles med de krav, der udtrykkeligt er nævnt i bestemmelsen, og konkursboet fik derfor medhold.

Dertil kommer, at der efter den danske lovgivning i flere tilfælde er mulighed for at idømme fængselsstraf (indtil 4 måneder), hvilket af de undersøgte lande så vidt ses kun er muligt i Tyskland.

9.6.2. Sammenligning af de faktiske bødeniveauer

Som anført ovenfor under afsnit 9.5, er en sammenligning af det danske bødeniveau for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed med bødeniveauerne for tilsvarende overtrædelser i andre lande forbundet med en betydelig usikkerhed.

Selv en forsigtig sammenligning viser efter udvalgets opfattelse imidlertid, at bødeniveauet i Danmark ligger markant under de niveauer, der findes i Storbritannien og Sverige. Som det ses, er bødeniveauet i Storbritannien i særklasse højt. Det kan efter udvalgets opfattelse formentlig til en vis grad tilskrives generelle forskelle i retstraditionerne i forhold til Danmark, men dertil kommer, at det finansielle marked i Storbritannien spiller en langt mere afgørende rolle – ikke kun nationalt, men også regionalt og globalt – end i de øvrige undersøgte lande, og at dette synes at afspejle sig i såvel antallet af bøder som i størrelsen af disse. Efter udvalgets gennemgang af, hvordan bødeniveauet i Storbritannien konkret fastsættes, kan det imidlertid konstateres, at en anvendelse af tilsvarende principper for tilsvarende overtrædelser i dansk ret også ville medføre en markant forhøjelse af bødeniveauet i forhold til gældende ret.

Bødeniveauet i Sverige ligger også markant over det danske. Men i modsætning til Storbritannien er Sverige det land i undersøgelsen, som mest minder om Danmark i forhold til landets retstradition, regulering af den finansielle sektor og størrelsen heraf, og bødeniveauet landene i mellem er derfor næsten direkte sammenlignelige.

Det tyske bødeniveau før implementeringen af CRD IV-direktivet, som udvalget har undersøgt, synes at indikere et nogenlunde tilsvarende bødeniveau som det danske. De legale bødemaksima er ved implementeringen af CRD IV-direktivet blevet hævet betragteligt, men udvalget har ikke fundet oplysninger om konkrete afgørelser, der viser, at det faktiske bødeniveau skulle være blevet hævet tilsvarende. Udvalget lægger derfor til grund, at bødeniveauet i Tyskland nogenlunde svarer til det danske.

Sammenfattende kan det efter udvalgets gennemgang af bødeniveauet i Danmark sammenholdt med niveauerne i Sverige, Tyskland og Storbritannien – med de usikkerheder der er anført ovenfor under bl.a. afsnit 9.5.1 og 9.5.2 – konstateres, at det danske bødeniveau ligger væsentligt under niveauet i Storbritannien og Sverige og nogenlunde på niveau med niveauet i Tyskland. Der er således ikke et entydigt billede af, at det danske bødeniveau ligger markant under niveauet i lande, som Danmark almindeligvis sammenligner sig med på det finansielle område.

9.7. Udvalgets overvejelser om behovet for at forhøje bødeniveauet

Udvalgets gennemgang og drøftelser har vist, at visse af de strafbelagte bestemmelser i lov om finansiell virksomhed er vagt eller skønmæssigt afgrænsede. Det kan således efter omstændighederne være forbundet med en vis vanskelighed at afgøre, om en bestemt handling eller undladelse er strafbar.

Udvalget har efter sit kommissorium ikke til opgave at foreslå ændringer i de materielle bestemmelser i lov om finansiell virksomhed. Udvalget har i dets overvejelser om behovet for at forhøje bødeniveauet således haft som forudsætning, at der foreligger en konstateret overtrædelse af loven, og at der ikke foreligger sådanne formildende omstændigheder, der er omfattet af straffelovens § 82, nr. 4, jf. afsnit 6.2 ovenfor.

9.7.1. Indledende overvejelser

Bøder for overtrædelser af lov om finansiell virksomhed bør – ligesom andre strafferetlige bøder – efter udvalgets opfattelse bl.a. stå i et rimeligt forhold til grovheden af den begåede overtrædelse, herunder bl.a. til de skadevirkninger og risici, som virksomheden indså eller burde have indset, der var forbundet med overtrædelsen, samt til virksomhedens (navnlig økonomiske) forhold.

Bøderne bør i den forbindelse have en størrelse, der gør, at de virker præventivt, således at de opleves at afskrække personer og virksomheder fra at overtræde den finansielle lovgivning. Som et led heri bør bøderne – i sammenhæng med de almindelige regler om konfiskation – i det mindste sikre fratagelse af en eventuel økonomisk fordel ved overtrædelsen, således at en overtrædelse af lov om finansiell virksomhed ikke kan betale sig,

og udvalget foreslår derfor, at dette i højere grad sikres i lov om finansiel virksomhed.

Derudover bør bøder på det finansielle område, som er kendetegnet ved at være et globalt marked, der er internationalt reguleret, ikke afvige væsentligt fra andre lande, som er underlagt samme internationale regulering, og som Danmark almindeligvis sammenligner sig med på det finansielle område.

Efter udvalgets gennemgang af praksis kan det på den ene side konstateres, at antallet af sager er så begrænset, at den ikke giver grundlag for at antage, at der af generalpræventive hensyn på nuværende tidspunkt skulle være et tungtvejende behov for stramninger af bødeniveauet.

Tilsvarende kan det efter udvalgets gennemgang af bødeniveauet i Danmark sammenholdt med niveauerne i Sverige, Tyskland og Storbritannien – med de usikkerheder der anført ovenfor under pkt. 9.5.1 og 9.5.2 – som anført ovenfor ikke entydigt konstateres, at det danske bødeniveau generelt skulle ligge væsentligt under niveauet i disse lande, som Danmark almindeligvis sammenligner sig med på det finansielle område. Det kan dog navnlig konstateres, at bødeniveauet i Danmark ligger væsentligt under det tilsvarende niveau i Sverige.

Ved vurderingen af, om bødeniveauet har en tilstrækkeligt præventiv og pønalt karakter, har udvalget på den anden side lagt vægt på, at den finansielle krise i årene 2008-2013 har vist, at der er et stort samfundsmæssigt behov for en velreguleret, sund og robust finansiel sektor, der er underlagt et effektivt tilsyn. I et effektivt tilsyn indgår et sanktionssystem, som føleligt og proportionalt kan anvendes over for overtrædelser af lovgivningen, således at det sikres, at de grundlæggende regler for finansiel virksomhed overholdes. I lyset af erfaringerne fra den finansielle krise er der i de seneste år sket en betydelig stramning af reglerne for det finansielle område, hvilket bl.a. er afspejlet i vedtagelsen og gennemførelsen af CRD IV-direktivet og CRR. I tilknytning hertil vurderer udvalget, at den generelle samfundsmæssige opfattelse af overtrædelser af den finansielle lovgivning har ændret sig i forlængelse af den finansielle krise, der havde betydelige konsekvenser for hele det danske samfund. Det har medført, at overtrædelser af lov om finansiel virksomhed i dag må betragtes med større alvor end tidligere.

9.7.2. Behov for differentierede bøder afhængigt af overtrædelsens grovhed

Som anført ovenfor vurderer udvalget, at det nuværende bødeniveau – bortset fra de tilfælde, hvor bødeniveauet er angivet i lovens forarbejder, hvor niveauet er på 10-30.000 kr. – ligger relativt ensartet på omkring 25.000 - 30.000 kr. for en enkelt førstegangsovertrædelse af lov om finansiel virksomhed. Sådanne overtrædelser kan imidlertid være af meget forskellig grovhed, der spænder fra de helt bagatelagtige overtrædelser uden nogen reel risiko for virksomhedernes kunder eller det omgivende samfund til overtrædelser med betydelige direkte skadevirkninger for den eller de berørte personer og virksomheder samt – efter omstændighederne – med væsentlige samfundsmæssige skadevirkninger. Der bør derfor ske en større grad af differentiering af bødeniveauet på grundlag af overtrædelsernes grovhed.

I særligt alvorlige tilfælde kan der endvidere opstå en risiko for underminering af den finansielle stabilitet, en svækket tillid til det finansielle system eller følgeskade på realøkonomien. Det gældende bødeniveau må i særlig grad anses for at være for lavt i sager, hvor der opstår risiko for sådanne skader. Endvidere bør bødestørrelsen i højere grad tage højde for, hvis virksomhederne har opnået en økonomisk gevinst ved den konstaterede overtrædelse.

Udvalget finder på den baggrund, at det konstaterede bødeniveau reelt ikke afspejler forskellene i grovheden af overtrædelserne, og at der derfor bør ske en differentiering af bødeniveauet i opadgående retning. En forhøjelse af bødeniveauet vil dermed på bedre måde kunne markere samfundets afstandtagen fra denne forbrydelsestype og samtidig gøre det straffetretlige værn mere effektivt.

Dette understreges efter udvalgets opfattelse også af, at bødeniveauet for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed ligger en del under de konstaterede niveauer ved overtrædelse af navnlig lov om værdipapirhandel og hvidvaskloven, der bl.a. også angår bl.a. finansielle virksomheder.

9.7.3. Behov for differentierede bøder afhængigt af virksomhedernes størrelse

De finansielle virksomheder varierer meget i størrelse, og der er i nogle tilfælde tale om meget store aktører. Sanktionsniveauet for overtrædelser af den finansielle lovgivning bør kunne tage højde for disse forskelle, således at en bøde også er følelig for store finansielle virksomheder og ikke fremstår som økonomisk uvæsentlig i lyset af virksomhedens størrelse for, at bøden kan have tilstrækkelig præventiv og pønål karakter. Dette er efter udvalgets opfattelse ikke tilfældet med det nuværende niveau.

9.7.4. Særligt om bøder til fysiske personer

I forlængelse af det anførte vedrørende bøder til juridiske personer vil der være behov for at justere bødeniveauet for fysiske personer, således at dette ikke længere kommer til at følge bøderne for virksomhederne.

9.7.5. Sammenfattende overvejelser

Udvalget finder på den baggrund, at der bør ske en forhøjelse af bøderne for overtrædelse af lov om finansiell virksomhed med henblik på at skabe en større sammenhæng mellem strafudmålingen og grovheden af overtrædelsen og størrelsen af den finansielle virksomhed, der har begået overtrædelsen. Endvidere bør der være større forskel på bøderne for finansielle virksomheder og fysiske personer, og bøderne bør – i sammenhæng med de almindelige regler om konfiskation – i det mindste sikre fratagelse af en eventuel økonomisk fordel ved overtrædelsen.

Derimod er der efter udvalgets opfattelse ikke grundlag for at forhøje bødeniveauet for rent bagatelagte overtrædelser. Det samme gælder efter udvalgets opfattelse for overtrædelser, der begås af små finansielle virksomheder, hvis overtrædelsen må anses for mindre alvorlig.

Udvalgets nærmere overvejelser om, efter hvilken model bødeniveauet bør hæves, er anført nedenfor i kapitel 11.

Kapitel 10. Udvalgets overvejelser om forholdet til rammerne for administrative bødesanktioner i direktiver og forordninger på det finansielle område

10.1. Indledning

Af udvalgets kommissorium fremgår som anført ovenfor bl.a., at udvalget skal ”opstille en eller flere modeller [for skærpelse af bødeniveauet på det finansielle område] under hensyntagen til rammerne for administrative bødesanktioner i direktiver og forordninger på det finansielle område.”

I det følgende gennemgås i afsnit 10.2 bestemmelser om rammerne for administrative bødesanktioner i udvalgte direktiver og forordninger på det finansielle område med særlig fokus på reglerne i CRD IV-direktivet og CRR-forordningen. I afsnit 10.3 gør udvalget sig overvejelser over, om Danmark er forpligtet til at indføre CRD IV-direktivets regler om bødeniveauer i dansk ret. I afsnit 10.4 overvejer udvalget om CRD IV-direktivets bestemmelser om mindste bødemaksima bør indføres i lov om finansiel virksomhed. I afsnit 10.5 overvejer udvalget, om der bør indføres en bestemmelse svarende til artikel 70 i CRD IV-direktivet i lov om finansiel virksomhed.

10.2. Bestemmelser om rammerne for administrative bøder i direktiver og forordninger på det finansielle område

Der er i de senere år blevet vedtaget en række EU-retsakter på det finansielle område, hvor Kommissionens forslag har indeholdt en sanktionsbestemmelse, der – hvis retsakten var blevet vedtaget i sin fremsatte form – ville have forpligtet medlemsstaterne til at indføre bestemmelser om administrative bøder i den nationale lovgivning. Sanktionsbestemmelserne er imidlertid undervejs i forhandlingerne som udgangspunkt blevet justeret, således at bestemmelserne i deres endelige form ikke opstiller et sådant krav. Et fælles kendetegn for flere sanktionsbestemmelser er, at de på forskellig vis indeholder en udtrykkelig hjemmel til, at medlemsstaterne kan vælge, om den relevante nationale myndighed skal kunne pålægge administrative bøder, eller om strafferetlige sanktioner skal kunne pålægges i henhold til

medlemsstaternes ret. Det gælder f.eks. MiFID II⁵²-direktivets artikel 70, stk. 1, sidste pkt., hvorefter medlemsstaterne kan beslutte ikke at fastsætte regler for administrative sanktioner for overtrædelser, der er underlagt strafferetlige sanktioner i henhold til deres nationale ret, jf. også betragtning nr. 150 i direktivets præambel. Tilsvarende følger det af markedsmisbrugsforordningens⁵³ artikel 30, stk. 1, at medlemsstaterne senest den 3. juli 2016 kan beslutte ikke at fastsætte bestemmelser om administrative sanktioner som omhandlet i direktivet, hvis overtrædelserne allerede er genstand for strafferetlige sanktioner i nationale ret, jf. også betragtning nr. 72 i forordningens præambel.

På lignende måde har medlemsstaterne efter CRD IV-direktivets artikel 65, stk. 1, 2. pkt., mulighed for at vælge, hvilken sanktionsform der skal gælde. Medlemsstaterne kan således beslutte ikke at fastsætte bestemmelser om administrative sanktioner for overtrædelser, der er omfattet af national strafferet, og skal i givet fald meddele Kommissionen, hvilke relevante strafferetlige bestemmelser det angår, jf. også betragtning nr. 41 og 42 i direktivets præambel.

I CRD IV-direktivets artikel 66, stk. 1, og 67, stk. 1, opregnes en række overtrædelser, for hvilke medlemsstaterne i givet fald som minimum skal fastsætte administrative sanktioner og foranstaltninger. Derudover fastsætter bestemmelserne i stk. 2 i de to artikler, hvilke former for administrative sanktioner og foranstaltninger medlemsstaterne som minimum skal kunne gøre brug af, herunder regler for den mindste tilladte maksimumsstørrelse for administrative bøder. Reglerne om størrelsen for administrative bøder i CRD IV-direktivet er citeret ovenfor under afsnit 8.2.

10.3. Danmark er ikke forpligtet til at indføre CRD IV-direktivets regler om bødeniveauer i dansk ret

Danmark har i overensstemmelse med dansk retstradition – i stedet for administrative økonomiske sanktioner (administrative bøder) – valgt at

⁵² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/65/EU af 15. maj 2014 om markeder for finansielle instrumenter

⁵³ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 596/2014 af 16. april 2014 om markedsmisbrug (forordningen om markedsmisbrug)

sanktionere overtrædelserne strafferetligt. Hvis der i en retsakt findes en bestemmelse om valgfrihed mellem administrative og strafferetlige sanktioner, kan det i almindelighed lægges til grund, at Danmark EU-retligt ikke er bundet af det i retsaktens angivne sanktionsniveau for administrative sanktioner, når Danmark i stedet anvender strafferetlige sanktioner, medmindre andet følger af en fortolkning af den konkrete retsakt. Sådanne holdpunkter er der ikke anført i CRD IV-direktivet eller CRR-forordningen⁵⁴.

Uanset dette er Danmark imidlertid ved sanktionsvalget forpligtet til at sikre, at denne er effektiv, står i et rimeligt forhold til overtrædelserne og har en afskrækkende virkning, jf. EU-traktatens artikel 4, stk. 3, som fortolket af EU-domstolen. Sanktionerne må endvidere ikke være mildere end sanktioner for overtrædelse af tilsvarende nationale bestemmelser, der ikke har nogen EU-baggrund (ækvivalensprincippet). I tilknytning hertil skal det nævnes, at det følger af EU-domstolens faste praksis, at når en medlemsstat fastsætter sanktioner i dens lovgivning med henblik på at sikre en retsakts efterlevelse i medlemsstaten, skal det ske under iagttagelse af EU-rettens almindelige principper, herunder proportionalitetsprincippet. Sanktionerne må således bl.a. ikke overskride grænserne for, hvad der er nødvendigt for gennemførelsen af de formål, der lovligt tilsigtes med den pågældende lovgivning, og må endvidere ikke være uforholdsmæssige i forhold til disse formål, jf. f.eks. præmis 53 i EU-domstolens dom af 9. februar 2012 i sag C-210/10, Márton Urbán.

Efter udvalgets opfattelse er der ikke grundlag for at antage, at de nuværende danske bødeniveauer skulle være i strid med disse generelle krav til sanktionsniveauer. Der er derfor ikke på den baggrund grundlag for at fastslå tilsvarende bestemmelser indført i lov om finansiel virksomhed.

10.4. Bør CRD IV-direktivets bestemmelser om mindste bødemaksima indføres i lov om finansiel virksomhed?

Udvalget har overvejet, om der er grund til at anbefale indførelse af bestemmelser om bødemaksima svarende til de mindsteniveauer, der er anført i bestemmelserne i CRD IV-direktivets artikel 66, stk. 2, og artikel 67, stk. 2.

⁵⁴ Se tillige direktivets præambelbetragtning nr. 42, hvorefter direktivet ikke bør berøre medlemsstaternes lovgivning vedrørende strafferetlige sanktioner.

Efter udvalgets opfattelse er dette af flere grunde ikke tilfældet.

Det skyldes for det første, at dansk ret ikke længere opererer med bestemmelser om bødemaksima. Ved ikrafttrædelsesloven til straffeloven⁵⁵, § 6, stk. 1, bortfaldt bestemmelser om bødemaksima i tidligere lovgivning, og ved lov nr. 213 af 4. juni 1965 om ændringer i forskellige lovbestemmelser om straf, konfiskation m.v. blev næsten alle bestemmelser om bødemaksima ophævet. Da der således ikke gælder regler om bødemaksima for overtrædelse af den danske nationale lovgivning, kan indførelse af sådanne maksima i den finansielle lovgivning, for så vidt den angår implementering af EU-direktiver, give anledning til overvejelser om overholdelse af ækvivalensprincippet, jf. ovenfor afsnit 10.3.

For det andet er overtrædelse af lov om finansiell virksomhed som nævnt for en del bestemmelsers vedkommende dels sanktioneret med frihedsstraf, dels med bødestraf, jf. lovens § 373, stk. 1. Herudover er en række andre bestemmelser alene sanktioneret med bødestraf. Som nævnt gælder der ikke noget maksimum for sådanne bøder. Ved en sammenligning mellem reglerne for administrative bødeniveauer, der er fastsat i CRD IV-direktivet, og reglerne for strafferetlige bøder i Danmark, kan det således konstateres, at de danske regler giver mulighed for større strafferetlige bøder, end direktivet kræver for så vidt angår administrative bøder for de lande, der vælger at indføre sådanne. En indførelse af tilsvarende bødemaksima i dansk ret ville således – i hvert fald formelt set – være en lempelse af reglerne i forhold til gældende ret. Da udvalget efter sit kommissorium ikke skal overveje behovet for lempelser af bødeniveauet for den finansielle lovgivning, er der ikke grundlag for nærmere overvejelser om at indføre sådanne regler.

For det tredje vil en indførelse af direktivets bestemmelser om (mindste) bødemaksima ikke nødvendigvis føre til, at der sker den ønskede differentiering af bøderne, som udvalget har beskrevet i kapitel 9. Det skyldes, at direktivbestemmelserne kun i meget begrænset omfang stiller krav til det faktiske bødeniveau i de medlemsstater, der vælger at implementere direktivet ved anvendelse af administrative bøder, idet det ikke direkte regulerer, i hvilke tilfælde bøden skal ligge i den lave eller

⁵⁵ Jf. lovbekendtgørelse nr. 608 af 6. september 1986 om ikrafttrædelse af borgerlig straffelov m.m.

høje ende af bødeskalaen. Det anførte illustreres endvidere af, at udvalgets gennemgang af svensk, britisk og tysk ret viser en betydelig spredning i bødeniveauerne mellem disse lande.

Udvalget kan på den baggrund ikke anbefale indførelse af bestemmelser om bødemaksima svarende til de mindsteniveauer, der er anført i bestemmelserne i CRD IV-direktivets artikel 66, stk. 2, og artikel 67, stk. 2.

10.5. Bør der indføres en bestemmelse svarende til artikel 70 i CRD IV-direktivet i lov om finansiel virksomhed?

CRD IV-direktivets artikel 70, der er citeret ovenfor under afsnit 8.2, fastsætter som nævnt de omstændigheder, som medlemsstaterne i givet fald skal kunne tage højde for ved bl.a. fastsættelsen af størrelsen af de administrative økonomiske sanktioner, hvis sådanne anvendes.

Efter de regler, der gælder for fastsættelse af bøder for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed sammenholdt med de almindelige regler i straffeloven, er der hjemmel til at lægge vægt på de forhold, der er nævnt i bestemmelsen.⁵⁶

Efter udvalgets opfattelse er der allerede derfor som udgangspunkt ikke et særskilt behov for direkte at indføre en bestemmelse svarende til CRD IV-direktivets artikel 70 i lov om finansiel virksomhed.

Som anført ovenfor under afsnit 9.2 synes sådanne forhold imidlertid stort set ikke at spille en rolle ved fastlæggelse af bøder for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed. Udvalget har på den baggrund i det følgende

⁵⁶ Det fremgår således af lov om finansiel virksomhed § 373, stk. 9, at der ved strafudmåling efter § 373, stk. 1-3, skal lægges vægt på grovheden af overtrædelsen, samt hvor længe overtrædelsen har fundet sted. Der er således som udgangspunkt hjemmel til at lægge vægt på forhold, der svarer til artikel 70, litra a og b, jf. tillige straffelovens § 80. Hensynet til den finansielle styrke hos gerningsmanden, jf. litra c, kan tillægges betydning efter straffelovens § 80 og § 51, stk. 3. Der kan som anført i litra d endvidere lægges vægt på den fortjeneste/besparelse, som er opnået ved overtrædelsen, jf. § 51, stk. 2, og dette følger også af bestemmelsen i straffelovens § 80. Der er hermed også hjemmel til at lægge vægt på de forhold, der er nævnt i litra d, e og h. Gerningsmandens tidligere straffe for ligeartet kriminalitet, jf. litra g, er en skærpende omstændighed efter straffelovens § 81, nr. 1. I formildende retning kan der lægges vægt på, om gerningsmanden frivilligt har angivet sig selv og aflagt fuldstændig tilståelse, samt om gerningsmanden har afgivet oplysninger, som er afgørende for opklaringen af strafbare handlinger begået af andre, ligesom der kan lægges vægt på, om gerningsmanden har genoprettet eller søgt at genoprette den skade, der er forvoldt ved den strafbare handling, jf. straffelovens § 82, nr. 9-11, og der er dermed også hjemmel til at lægge vægt på viljen hos gerningsmanden til at samarbejde med den kompetente myndighed, jf. litra f.

inddraget disse momenter i sine overvejelser ved udformningen af sit forslag til model for forhøjelse af bødeniveauet.

Kapitel 11. Udvalgets overvejelser om modeller for en forhøjelse af bødeniveauet på det finansielle område

11.1. Indledning

Udvalget konkluderer som afslutning på dets overvejelser i kapitel 9, at der bør ske en differentiering i form af en forhøjelse af bøderne for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed med henblik på at skabe en større sammenhæng mellem strafudmålingen og grovheden af overtrædelsen og størrelsen af den finansielle virksomhed, der har begået overtrædelsen. Der er derimod ikke grundlag for en forhøjelse af bødeniveauet for overtrædelser af bagatelagtig karakter eller for små finansielle virksomheders mindre grove overtrædelser af lovens bestemmelser. Finanstilsynet vurderer efter tilsynets eksisterende praksis, hvornår en sag afgøres henholdsvis administrativt eller strafferetligt. Denne vurdering sker med udgangspunkt i almindelige proportionalitetsbetragtninger, jf. pkt. 4.3.3. Forslaget tilsigter ikke ændringer i Finanstilsynets praksis med hensyn til, hvilke tilfælde der søges afgjort med henholdsvis administrative påbud eller påtaler, henholdsvis strafferetlige sanktioner, jf. nedenfor pkt. 11.9.1.

I forlængelse af udvalgets overvejelser i kapitel 9 foreslår udvalget, at bødeniveauet for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed fastsættes efter en model, hvor de finansielle virksomheder opdeles i 5 kategorier efter deres økonomiske størrelse, og hvor der for hver kategori fastsættes følgende tre overordnede bødeniveauer:

- Et særligt lavt bødeniveau for bøder for bagatelagtige overtrædelser,
- Et skærpet bødeniveau for særligt grove overtrædelser og
- Et generelt bødeniveau, som favner de resterende overtrædelser.

For fysiske personer foreslås en tilsvarende tredeling.

Bødeniveauet for bagatelagtige overtrædelser foreslås fastlagt til et bestemt beløb, dog således at de for virksomhedsbøder gradueres i forhold til, hvilken størrelseskategori virksomheden befinder sig i.

De to øvrige overordnede bødeniveauer foreslås fastsat som et interval, som bøden i de konkrete sager fastlægges inden for. Herved bliver det

bl.a. muligt at tage hensyn til, hvor grov den konkrete lovovertrædelse er, og størrelsesmæssige udsving inden for de enkelte kategorier.

Fastsættelsen af straffen vil fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Forslaget er i skematisk oversigtsform fremstillet i afsnit 11.8.

De nærmere overvejelser om, hvordan den foreslåede skærpelse af niveauet bør udformes, fremgår under pkt. 11.2-8.

Det drejer sig først og fremmest om at sikre en større differentiering af bødeniveauerne med henblik på at skabe en større sammenhæng mellem strafudmålingen og grovheden af overtrædelsen. I den sammenhæng sondres der som nævnt i første omgang mellem de groveste overtrædelser, hvor udvalget foreslår, at der udmåles bøder med udgangspunkt i et særligt skærpet niveau, og overtrædelser, hvor udvalget foreslår, at bøderne udmåles med udgangspunkt i det generelle niveau. Udvalgets overvejelser om, hvilke overtrædelser der skal henregnes til kategorien af de groveste overtrædelser, er anført under afsnit 11.2.

Udvalget foreslår som nævnt ovenfor en model, hvorefter de overordnede bødeniveauer fastsættes med udgangspunkt i en opgørelse af størrelsen af den finansielle virksomhed, der har begået overtrædelsen, og udvalget foreslår i afsnit 11.3 en model til opgørelsen heraf.

Udvalget foreslår endvidere, at bødens størrelse – bortset fra bøder for bagatelagte overtrædelser – gradueres under hensyn til den konkrete grovhed, jf. afsnit 11.4.

Udvalgets overvejelser om en øget differentiering af niveauerne af de bøder, der udstedes til fysiske personer, anføres under afsnit 11.5.

Dertil kommer, at bøderne i sammenhæng med de almindelige regler om konfiskation i højere grad skal sikre, at en eventuel økonomisk fordel ved

overtrædelsen fratages gerningsmanden, således at en overtrædelse af lov om finansiel virksomhed ikke kan betale sig, jf. afsnit 11.6. Det gælder, uanset om overtrædelsen er begået af en juridisk eller en fysisk person.

Under afsnit 11.7 foreslår udvalget et bødeniveau, der ligger under det generelle bødeniveau, for bagatelagtige overtrædelser af lov om finansiel virksomhed.

Under afsnit 11.8 er udvalgets samlede forslag til en model skitseret i to oversigtsskemaer.

I afsnit 11.9 har udvalget anført nogle overvejelser om eventuelle afledte konsekvenser af udvalgets forslag.

11.2. Udvalgets forslag om et skærpet bødeniveau for de groveste overtrædelser

11.2.1. Problemstillingen

Udvalget finder – som anført i kapitel 9 – at der bør ske en skærpelse af bødeniveauet i de særligt alvorlige tilfælde, hvor der kan opstå en risiko for underminering af den finansielle stabilitet eller en svækket tillid til det finansielle system eller følgeskade på realøkonomien.

For at konkretisere disse mere overordnede betragtninger foreslår udvalget en bestemmelse, hvorefter der udmåles skærpede bøder i følgende tilfælde:

1. Overtrædelser af lov om finansiel virksomhed, der medfører en risiko for den finansielle virksomheds fortsatte drift.
2. Drift af en finansiel virksomhed uden lovpligtig tilladelse.
3. Grove eller gentagne tilsidesættelser af oplysningspligter for finansielle virksomheder i forhold til Finanstilsynet under skærpende omstændigheder.

De enkelte led gennemgås nærmere nedenfor.

Under pkt. 11.2.4 har udvalget endvidere overvejet, om der tillige bør indføres skærpede bøder for grove overtrædelser af reglerne om kundebe-

skyttelse i lov om finansiel virksomhed, når overtrædelsen er egnet til at svække kundernes tillid til det finansielle system.

Under pkt. 11.2.5 har udvalget endvidere overvejet, om der tillige bør indføres skærpede bøder for overtrædelser, der har medført en betydelig økonomisk gevinst.

11.2.2. Skærpede bøder for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed eller CRR, der medfører en risiko for den finansielle virksomheds fortsatte drift

Et særligt kendetegn for finansielle virksomheder er, at de bl.a. har omgang med betroede midler, som skal tilbagebetales. Finansielle virksomheder er bl.a. på den baggrund underlagt specielle krav for at beskytte selskabet imod insolvens i form af bl.a. kapitalkrav, jf. pkt. 3.6.1. Kravene til finansielle virksomheders kapital er blandt de vigtigste bestemmelser til sikring af indskydere, obligationsindehavere, forsikringstagere og øvrige kreditorer. Reglerne sikrer, at der er en kapital, der fungerer som en stødpude for kreditorernes krav, og kapitalkravene er således centrale i forhold til stabiliteten i den finansielle sektor. Udvalget finder, at der er et behov for at indføre skærpede bøder for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed eller CRR, der medfører en risiko for den finansielle virksomheds fortsatte drift. Det forudsættes i den forbindelse, at der er tale om en overtrædelse, der efter sin karakter generelt er egnet til at skabe en risiko for virksomhedens fortsatte drift.

Om dette er tilfældet afhænger i første omgang af, om virksomheden som led i overtrædelsen (ulovligt) påtager sig en økonomisk risiko af en sådan størrelse, at virksomheden, hvis risikoen bliver realiseret, ikke længere kan overholde de gældende kapitalkrav. Afgørelsen heraf vil bero på en konkret vurdering af de enkelte overtrædelser og af de nærmere omstændigheder, som virksomheden befandt sig i, da overtrædelsen fandt sted.

Som eksempler på sådanne overtrædelser kan nævnes, at et pengeinstitut overtræder reglerne om store eksponeringer, der er beskrevet i afsnit 3.7, jf. artikel 395, stk. 1, i CRR, og hermed skaber en koncentrationsrisiko, der ville bevirke, at instituttet ikke ville kunne overholde kapitalkravene, hvis eksponeringen eller eksponeringerne nedskrives til 0. En lignende situation kan opstå, hvis instituttet i strid med artikel 395, stk. 1, i CRR påtager sig eksponeringer mod en kreds af personer, der er indbyrdes le-

delsesmæssigt eller økonomisk forbundne, på en sådan måde, at 25 %-grænsen samlet overskrides på trods af, at de enkelte eksponeringer er under 25 %-grænsen. Et andet eksempel kan være en finansiel virksomhed, der på grund af en generel høj eksponering mod et risikofyldt marked (berettiget) har fået et påbud, jf. § 350, stk. 1, nr. 2, i lov om finansiel virksomhed af Finanstilsynet om at foretage visse nødvendige foranstaltninger, fordi der er en ikke uvæsentlig risiko for, at virksomhedens økonomiske stilling på grund af indre eller ydre forhold udvikler sig således, at virksomheden vil miste sin tilladelse, og virksomheden herefter overtræder dette påbud.

Som nævnt er størrelsen af den (ulovlige) økonomiske risiko, som den finansielle virksomhed påtager sig som led i overtrædelsen, afgørende. Derimod er spørgsmålet om, hvor nærliggende den ulovligt påtagede risiko er, uden betydning for, om overtrædelsen omfattes af bestemmelsen. I det ovenfor anførte eksempel med overskridelse af 25 %-grænsen, jf. artikel 395, stk. 1, i CRR, er det således alene størrelsen af eksponeringen, der er afgørende, mens spørgsmålet om, hvor solid den pågældende debitor er, er uden betydning for, om der skal fastsættes en skærpet bøde efter forslaget.

I anden række kan også overtrædelser, der ikke direkte berører en så stor andel af den samlede virksomhed, alene eller sammen med andre overtrædelser udgøre en risiko for den fortsatte drift. Det forudsættes, at dette er tilfældet, hvis virksomheden befandt sig i en objektiv konstaterbar økonomisk sårbar situation, og der samtidig er tale om en grov overtrædelse af regler, der har til formål at skærme finansielle virksomheder mod betydelige, generelle økonomiske risici.

Udtrykket ”en økonomisk sårbar situation” omfatter for så vidt angår pengeinstitutter og realkreditinstitutter tilfælde, hvor instituttet er under det individuelle solvensbehov, jf. § 124, stk. 2, i lov om finansiel virksomhed. Tilsvarende gælder for fondsmæglerselskaber, jf. § 125, stk. 4, og investeringsforvaltningsselskaber, jf. § 126 a, stk. 1, 2. pkt. På forsikringsområdet er forsikringssselskaberne pr. 1. januar 2016 blevet inddelt i gruppe 1- og gruppe 2-selskaber, hvor gruppe 2 er de mindste forsikrings-selskaber. For gruppe 1-selskaber vil en økonomisk sårbar situation være, hvor et selskab er under solvenskapitalkravet, jf. den nye § 126 c, stk. 2, og for gruppe 2-selskaber vil det være, hvor et selskab er under det individuelle solvensbehov, jf. den nye § 126, stk. 4. Fælles for disse situatio-

ner er, at Finanstilsynet vil gribe ind og stille særlige krav til virksomhedernes drift.

Hvis en finansiel virksomhed befinder sig i en sådan økonomisk sårbar situation, vil grove overtrædelser af regler, der har til formål at skærme finansielle virksomheder mod betydelige, generelle risici, skulle sanktioneres med en skærpet bøde. Som eksempler på sådanne regler kan nævnes:

- § 70, stk. 1, nr. 2 og 3, i lov om finansiel virksomhed, der fastsætter, at bestyrelsen for en finansiel virksomhed, en finansiel holdingvirksomhed og en forsikringsholdingvirksomhed ”skal... identificere og kvantificere virksomhedens væsentlige risici og fastlægge virksomhedens risikoprofil, herunder fastsætte, hvilke og hvor store risici virksomheden må påtage sig” og ”fastlægge politikker for, hvorledes virksomheden skal styre hver af virksomhedens væsentlige aktiviteter og de risici, der er knyttet hertil, under hensyntagen til samspillet mellem disse...”.
- § 70, stk. 5, i lov om finansiel virksomhed der fastsætter, at bestyrelsen for virksomheden løbende skal ”vurdere, om direktionen varetager sine opgaver i overensstemmelse med den fastlagte risikoprofil, de fastlagte politikker og retningslinjerne for direktionen”, og at bestyrelsen ”skal træffe passende foranstaltninger, hvis dette ikke er tilfældet”.
- § 71, stk. 1, nr. 4, i lov om finansiel virksomhed der fastsætter, at en finansiel virksomhed, en finansiel holdingvirksomhed og en forsikringsholdingvirksomhed skal ”have effektive former for virksomhedsstyring, herunder...effektive procedurer til at identificere, forvalte, overvåge og rapportere om de risici, som virksomheden er eller kan blive udsat for”.
- § 77 a i lov om finansiel virksomhed om krav til aflønning af bestyrelsen, direktionen og andre ansatte, hvis aktiviteter har væsentlig indflydelse på virksomhedens risikoprofil.
- § 147, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed der fastsætter nærmere regler om, at pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber og investeringsforvaltningsselskaber ikke må ”øje fast

ejendom eller have kapitalandele i ejendomsselskaber for mere end 20 % af kapitalgrundlaget”.

- CRR artikel 412, stk. 1, der fastsætter, at institutterne ”skal besidde likvide aktiver, hvis samlede størrelse dækker udgående pengestrømme minus indgående pengestrømme i stresssituationer, således at det sikres, at institutterne opretholder likviditetsbuffer, der er tilstrækkelige til at dække eventuelle ubalancer mellem indgående og udgående pengestrømme i alvorlige stresssituationer over en periode på 30 dage”.

Som anført er det herved en forudsætning, at der er tale om grove overtrædelser af regler af den nævnte karakter. Ved vurderingen heraf må navnlig lægges vægt på størrelsen af den risiko, overtrædelser har medført.

11.2.3. Skærpede bøder for drift af en finansiel virksomhed uden lovpligtig tilladelse samt grove eller gentagne tilsidesættelser af finansielle virksomheders oplysningspligter i forhold til Finanstilsynet under skærpende omstændigheder

Udøvelse af finansiel virksomhed kræver efter reglerne i afsnit II i lov om finansiel virksomhed tilladelse fra Finanstilsynet. Drives en finansiel virksomhed uden en sådan lovpligtig tilladelse, unddrager virksomheden sig hermed helt Finanstilsynets kontrol, der er en væsentlig forudsætning for kundernes og investorernes generelle tillid til det finansielle system i Danmark, og der bør derfor udmåles en skærpet bøde i sådanne tilfælde.

Lov om finansiel virksomhed indeholder mange og forskelligartede pligter for virksomhederne til at oplyse om status på eller ændringer i deres forhold. Kortvarige eller undskyldelige overtrædelser heraf kan i mange tilfælde være uden konkret betydning for Finanstilsynets kontrol. Hvis en finansiel virksomhed derimod i grove eller gentagne tilfælde tilsidesætter sine oplysningspligter, herunder ved at undlade at give pligtige oplysninger eller ved at give direkte urigtige eller vildledende oplysninger, således at virksomheden reelt unddrager sig tilsynets kontrol, er dette imidlertid efter udvalgets opfattelse også egnet til at underminere den generelle tillid til det finansielle system i Danmark. Der bør derfor også udmåles en skærpet bøde i disse tilfælde.

Det forudsættes i den forbindelse, at de tilsidesættelser af de finansielle virksomheders oplysningspligt, der omfattes af bestemmelsen, enkeltvis eller tilsammen sker under ”skærpende omstændigheder”. Hensigten med denne betingelse er at afgrænse anvendelsen af skærpede bøder til tilfælde, hvor overtrædelsen har en sådan grovhed, at den kan sidestilles med at drive en finansiel virksomhed uden tilladelse. Om dette er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af de samlede omstændigheder. Som eksempel på, at tilsidesættelse af en oplysningspligt må anses for omfattet af bestemmelsen, kan nævnes det forhold, at det konstateres, at den manglende indberetning m.v. har hindret eller vanskeliggjort Finanstilsynets kontrolvirksomhed i forhold til forhold af en sådan karakter, at betingelserne for, at Finanstilsynet helt eller delvist kunne have tilbagekaldt virksomhedens tilladelse til at drive finansiel virksomhed, eller have udstedt påbud om afsættelse af et medlem af ledelsen eller have udstedt påbud om at iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at opfylde et individuelt fastsat solvenskrav, jf. § 225, stk. 2, ville være opfyldt, hvis Finanstilsynet havde haft de omhandlede informationer. Som et eksempel kan nævnes tilsidesættelse af pligten efter § 75 i lov om finansiel virksomhed om straks at underrette Finanstilsynet om forhold, der er af afgørende betydning for virksomhedens fortsatte drift. Af andre eksempler kan nævnes, at en virksomhed forsætligt foretager en forkert indberetning af kapitalforholdene eller likviditetsforholdene for at dække over, at virksomheden ikke opfylder kravene hertil eller indgiver et årsregnskab, der ikke giver et retvisende billede af virksomhedens aktiver og passiver, finansielle stilling samt resultat, jf. § 186, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. Det anførte gælder dog ikke, hvis Finanstilsynet på anden vis fra virksomheden har fået de pågældende oplysninger.

11.2.4. Bør der indføres skærpet bøde for grove overtrædelser af regler om kundebeskyttelse i lov om finansiel virksomhed, når overtrædelsen er egnet til at svække kundernes tillid til det finansielle system?

Finansielle ydelser er af afgørende betydning for de fleste kunder, og konsekvensen af forkerte valg kan være stor⁵⁷. Det er baggrunden for de kundebeskyttelsesregler, der findes i lov om finansiel virksomhed, herun-

⁵⁷ Se i den forbindelse erhvervs- og vækstministerens besvarelser af 21. november 2014 af Folketingets Erhvervs- Vækst- og Eksportudvalgs spørgsmål nr. 35 og 36 af 28. oktober 2014 (alm. del. 2014-2015) (1. samling).

der de generelle og specifikke regler om god skik i lovens afsnit III. Reglerne supplerer den enkelte kundes mulighed for at gøre et civilretligt krav gældende i tilfælde, hvor en finansiel virksomhed eksempelvis har handlet i strid med en aftale med kunden eller har pådraget sig et erstatningsansvar på grund af ansvarspådragende rådgivning.

Da overtrædelser af kundebeskyttelsesreglerne i lov om finansiel virksomhed ofte vil have en karakter, der giver grundlag for et civilretligt ansvar, finder udvalget, at der som udgangspunkt ikke er grundlag for skærpede bøder for overtrædelser af kundebeskyttelsesregler, ud over den skærpelse, der følger af udvalgets forslag vedrørende det generelle niveau for virksomhedsbøder, jf. afsnit 11.4.

Udvalget har imidlertid overvejet, om der bør fastsættes skærpede bøder for overtrædelser af kundebeskyttelsesreglerne, som har en karakter eller et omfang, der – på linje med de tilfælde, der er nævnt under pkt. 11.2.2 og 11.2.3 – er egnede til at svække kundernes generelle tillid til de finansielle virksomheder.

Denne tillid er afgørende for, at det finansielle system fungerer, hvorfor overtrædelser, der svækker tilliden til systemet, har en betydning, der rækker ud over den skade, der overgår de kunder, der er umiddelbart berørt af overtrædelserne. Dette gælder ikke mindst overtrædelser, der indebærer en tilsidesættelse af kundernes interesser på en måde, der er svært gennemskuelig for den almindelige kunde.

Udvalget har imidlertid fundet, at det ikke er muligt på tilfredsstillende vis at opstille en klar afgrænsning af, hvornår sådanne overtrædelser mere generelt er egnede til at svække kundernes generelle tillid til det finansielle system, og hvor stor en svækkelse der i givet fald skal være tale om.

Efter udvalgets opfattelse vil et centralt – men ikke i sig selv tilstrækkeligt – element for, at en overtrædelse kan anses for egnet til at svække kundernes generelle tillid til det finansielle system, navnlig være, at den vedrører større kundegrupper.

Det betyder, at der i sådanne tilfælde i almindelighed vil foreligge flere ensartede overtrædelser. Dette vil der kunne tages hensyn til ved bødefastsættelsen, således at der i praksis vil kunne opnås et bødeniveau, der

svarer til det foreslåede niveau for skærpede bøder, jf. afsnit 11.8. Som nævnt vil fastsættelsen af straffen fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Udvalget foreslår på den baggrund ikke en særregel om skærpede bøder for overtrædelse af kundebeskyttelsesreglerne i lov om finansiel virksomhed.

11.2.5. Bør der indføres skærpede bøder for overtrædelser, der medfører eller tilsigter en betydelig gevinst?

Overtrædelser af den finansielle lovgivning kan i nogle tilfælde medføre betydelige besparelser for virksomheder eller give mulighed for at opnå en ulovlig fortjeneste. Dette kan eksempelvis ske ved, at et pengeinstitut, for at opnå en besparelse, i strid med § 71, stk. 1, nr. 4, i lov om finansiel virksomhed groft undlader at sikre de rette ressourcer i form af nødvendige personalemæssige kompetencer og/eller systemer til at identificere, forvalte, overvåge og rapportere om de risici, som virksomheden er eller kan blive udsat for. Som et andet eksempel kan nævnes et fondsmægler-selskab, der udarbejder prospekter for kunder, som udbyder værdipapirer, hvilket er i strid med § 9, stk. 2, i lov om finansiel virksomhed, da udarbejdelse af prospekter ikke er omfattet af de aktiviteter, som en fondsmægler må udføre.

Forsætlige overtrædelser af den finansielle lovgivning med henblik på at opnå en betydelig fortjeneste eller undgå en betydelig udgift har efter udvalgets opfattelse en karakter, der i vidt omfang kan sidestilles med egentlig økonomisk kriminalitet for egen vindings skyld. Sådanne overtrædelser kan i nogle tilfælde, herunder navnlig tilfælde med potentielle betydelige samfundsmæssige skadevirkninger – på samme måde som kartelsager efter konkurrenceloven og sager om markedsmisbrug efter værdipapirhandelsloven – få betydelige samfundsmæssige skadevirkninger.

Udvalget har på den baggrund overvejet, om der bør indføres skærpede bøder for overtrædelser, der medfører eller tilsigter en betydelig gevinst.

Udvalget har herved forudsat, at en tilsigtet fortjeneste og/eller besparelse må anses for betydelig, hvis den i sig selv eller i sammenhæng med andre tilsvarende overtrædelser til samtidig pådømmelse overstiger en grænse på omkring 500.000 kr.⁵⁸

Størrelsen af den tilsigtede eller opnåede gevinst er imidlertid efter udvalgets opfattelse ikke i sig selv tilstrækkelig til at medføre konsekvenser for den finansielle stabilitet eller tilliden til det finansielle system. Selv hvis en finansiell virksomhed overtræder bestemmelser i den finansielle lovgivning med henblik på at opnå en sådan betydelig gevinstfortjeneste eller undgå en betydelig udgift, er der efter udvalgets opfattelse således ikke nødvendigvis tale om forbrydelser, der har et sådant omfang, at de i sig selv kan få betydning for den finansielle stabilitet eller den generelle tillid til det finansielle system. De har på den baggrund en anden karakter end de overtrædelser, der er nævnt ovenfor under pkt. 11.2.1-3.

Udvalget bemærker endvidere, at det forhold, at der med en lovovertrædelse opnås eller tilsigtes en gevinst, i sig selv udgør et forhold, der efter straffelovens almindelige regler om straffastsættelse taler i skærpende retning, jf. udvalgets forslag herom under afsnit 11.4. Dertil kommer, at udvalget har foreslået forhøjede bøder i tilfælde, hvor en eventuel økonomisk gevinst ikke kan konfiskeres, jf. afsnit 11.6.

Udvalget foreslår på den baggrund, at sådanne overtrædelser ikke omfattes af forslaget om skærpede bøder.

11.3. Øget differentiering af bødeniveauet på grundlag af størrelsen af den virksomhed, som har begået overtrædelser

11.3.1 Problemstillingen

Som anført i kapitel 9 tyder udvalgets gennemgang af praksis vedrørende det gældende bødeniveau på, at der ikke i praksis tages højde for størrel-

⁵⁸ Denne grænse svarer den beløbsmæssige afgrænsning, der i retspraksis er antaget at være blandt andet afgørende for, om forsikringsbedrageri henføres under straffelovens § 285, stk. 1, eller § 286, stk. 2, jf. Vagn Greve m.fl., *Kommenteret Straffelov, Speciel del*, 10. omarbejdede udgave, side 571. Jurist- og Økonomforbundets Forlag 2012. Endvidere svarer det til den afgrænsning, der efter forarbejderne til straffelovens § 289 er afgørende for, om overtrædelse af blandt andet skatte-lovgivningen skal henføres under bestemmelsen, jf. lovforslag nr. L 11 af 23. februar 2004, alm. bemærkningerne pkt. 2.1.1 sammenholdt med de specielle bemærkninger til den foreslåede § 1, nr. 3, jf. Folketingstidende 2004-2005, 2. samling, Tillæg A, s. 367 og 390.

sen på – og dermed de økonomiske forhold (styrke) hos – en virksomhed, som overtræder lov om finansiel virksomhed. På grund af den meget betydelige forskel i størrelsen af de finansielle virksomheder må det anses for vanskeligt for de retsanvendende myndigheder i de enkelte sager på en ensartet måde at lægge vægt på virksomhedens finansielle styrke.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der udformes en model, der på en overskuelig og praktisk håndterbar måde angiver, hvordan dette aspekt kan inddrages i bødenudmålingen i de enkelte sager. Formålet med en sådan model er at sikre, at bødeniveauerne fastlægges, således at det undgås, at små og mindre virksomheder straffes uforholdsmæssigt hårdere end større virksomheder, og at større virksomheder pålægges bøder, der i offentligheden opleves som økonomisk helt irrelevante i forhold til deres finansielle styrke.

En tilsvarende problemstilling gør sig gældende for fastsættelse af de skærpede bøder, som udvalget har foreslået i afsnit 11.2, og udvalgets model bør derfor tilsvarende finde anvendelse på fastsættelsen af sådanne bøder.

11.3.2. Virksomhedernes størrelse bør opgøres på baggrund af deres nettoomsætning

11.3.2.1. Udvalgets generelle overvejelser

Udvalget har på den baggrund overvejet forskellige modeller for, hvordan der kan skabes en større sammenhæng mellem bødeniveauet og størrelsen på den virksomhed, som overtræder lov om finansiel virksomhed.

Lov om finansiel virksomhed finder anvendelse for forskellige typer af virksomheder som bl.a. pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber, investeringsforvaltningsselskaber og forsikringsselskaber. For at sikre at bødeniveauet så vidt muligt opleves ensartet ved, at det står i forhold til den enkelte virksomheds økonomiske formåen på tværs af de forskellige sektorer, foreslår udvalget, at bødeniveauet fastsættes i forhold til et kendt økonomisk nøgletal, der kan konstateres på baggrund af selskabernes årsregnskaber.

Det er i den forbindelse udvalgets opfattelse, at en model, som baserer sig på en inddeling efter virksomhedernes årlige nettoomsætning, vil være den mest hensigtsmæssige.

Når udvalget foreslår, at der tages udgangspunkt i virksomhedernes omsætning i modsætning til f.eks. en egenkapital, hænger det sammen med, at artikel 70, litra c, i CRD IV-direktivet fastsætter, at der ved udmåling af administrative bøder efter direktivet bl.a. skal kunne lægges vægt på den juridiske eller fysiske persons ”*finansielle styrke... f.eks. med udgangspunkt i en juridisk persons samlede omsætning eller en fysisk persons årsindkomst*”. Omsætningen afspejler endvidere i højere grad end f.eks. egenkapitalen virksomhedens aktuelle finansielle styrke belyst gennem dens aktivitetsniveau i det år, overtrædelsen er begået. Også efter CRD IV-direktivet lægges der i øvrigt vægt på virksomhedernes nettoomsætning, idet dette tal tillægges betydning ved direktivets fastsættelse af mindste fælles maksima for administrative bøder efter direktivet.⁵⁹

11.3.2.2. Opgørelsen af de finansielle virksomheders nettoomsætning

For kreditinstitutter og andre finansielle virksomheder end forsikringselskaber defineres nettoomsætningen som summen af nettorenteindtægter (indgående renteindtægter modregnet udgående renteudgifter) og netto gebyr- og provisionsindtægter (indgående gebyr- og provisionsindtægter modregnet udgående gebyr- og provisionsudgifter).

For forsikringselskaber defineres nettoomsætning som værdien af præmieindtægter og medlemsbidrag for egen regning (indgående medlemsbidrag og bruttopræmieindtægter modregnet for afgivne genforsikringspræmier samt erstatningsudgifter og pensionsydelse for egen regning).

⁵⁹ Jf. artikel 66, stk. 2, litra c, og artikel 67, stk. 2, litra e, der begge fastsætter et mindste maksimum for administrative økonomiske sanktioner for juridiske personer på ”*op til 10 % af virksomhedens samlede årlige nettoomsætning, herunder bruttoindkomsten bestående af renteindtægter og tilsvarende indtægter, indtægter fra aktier og andre værdipapirer med fast/variabelt afkast samt gebyrer og provisionsindtægter, jf. artikel 316 i forordning (EU) nr. 575/2013, i det foregående forretningsår*”.

11.3.2.3. Særligt om opgørelsen af nettoomsætningen for filialer af udenlandske virksomheder

Udvalget har nærmere overvejet, hvordan virksomhedens nettoomsætning bør opgøres, hvis en overtrædelse af lov om finansiel virksomhed begås af en filial af en udenlandsk virksomhed. Filialen er ikke et selvstændigt retssubjekt⁶⁰, og det strafferetlige ansvar – og dermed også straffen i form af en bøde – vil derfor i sidste ende påhvile hele selskabet – og ikke kun filialen. På den baggrund taler hensynet til at sikre, at bøderne i sådanne tilfælde også skal være følelige for større udenlandske virksomheder for at medregne virksomhedens samlede nettoomsætning.

Heroverfor kan nævnes det forhold, at en filials virksomhed har en betydelig lighed med tilsvarende virksomhed drevet gennem et danskableret datterselskab, og at bøderne i de to tilfælde derfor som udgangspunkt bør beregnes efter samme principper, således at det alene er selve filialens nettoomsætning, der medregnes. I samme retning taler i et vist omfang endvidere, at der blandt navnlig de største udenlandske finansielle virksomheder er eksempler på så store virksomheder, at de falder helt uden for de kategorier, som udvalget har opstillet nedenfor, i en sådan grad, at det kan give anledning til betænkelighed at anvende en model med sædvanlig ekstrapolering ud fra de foreslåede bødeniveauer, jf. pkt. 11.8 nedenfor.⁶¹ En sådan model forudsætter imidlertid, at oplysning om filialens nettoomsætning er umiddelbart tilgængelig for myndighederne, enten i kraft af virksomhedens offentlige regnskab eller en sædvanlig indberetning⁶² til Finanstilsynet eller evt. et tilsvarende tilsyn i virksomhedens hjemland eller anden offentlig myndighed. Det vil endvidere være en forudsætning, at filialens omsætning er udtryk for filialens reelle aktivitet her i landet⁶³.

⁶⁰Jf. Troels Michael Lilja, *Filialbegrebet*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010, 1. udgave, side 403f.

⁶¹Citibank 76 mia. USD (ca. 498 mia. DKK), HSBC 47,2 mia. USD (ca. 309 mia. DKK) og Deuche Bank 28,7 mia. EUR (ca. 214 mia. DKK) (koncernregnskaber for 2015)

⁶² Finanstilsynet modtager således som udgangspunkt indberetninger om omsætningstallet for en filial i det omfang, disse yder pengeinstitutvirksomhed. Derimod vil der ikke foreligge noget regnskab for filialen men blot en indberetning. Finanstilsynet kan i visse tilfælde dispensere for kravet om indberetning af omsætningstallet for en filial, eksempelvis i det tilfælde hvor en filials aktivitet her i landet skønnes at være begrænset.

⁶³ Som et eksempel på, at dette ikke er tilfældet, kan nævnes, at Finanstilsynet har oplyst, at nogle filialer indberetter, at de her i landet slet ikke har nogen omsætning i Danmark, f.eks. fordi alle forretninger indgår i hjemlandet og dermed ikke fremgår af indberetningen.

Såfremt disse forudsætninger er opfyldt, finder udvalget, at det er tilstrækkeligt alene at medregne filialens nettoomsætning. Da spørgsmålet om en filials nettoomsætning her i landet ikke er egnet til at blive gjort til genstand for nærmere bevisførelse i forbindelse med en straffesag, foreslår udvalget, at virksomhedens samlede nettoomsætning derimod medregnes, såfremt de nævnte forudsætninger ikke er opfyldt. For i disse tilfælde at undgå den ovennævnte problemstilling med de meget store virksomheder foreslås det i sådanne tilfælde, at bøden – også i tilfælde, hvor den udenlandske virksomheds nettoomsætning overstiger den øverste kategori i skemaet, jf. pkt. 11.8 – som udgangspunkt udmåles inden for rammerne af bødeniveauerne i skemaet, dvs. svarende til niveauet i den øverste kategori.

Som nævnt vil fastsættelsen af straffen fortsat bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

11.3.2.4. Særligt om opgørelsen af nettoomsætning ved grænseoverskridende virksomhed

I relation til overtrædelser, der begås af udenlandske virksomheder, der her i landet udøver grænseoverskridende virksomhed omfattet af lov om finansiel virksomhed, gør de samme problemstillinger som ved filialer sig som udgangspunkt også gældende, jf. pkt. 11.3.2.3 ovenfor.

I denne sammenhæng er sammenligningen med et dansk datterselskab efter udvalgets opfattelse dog ikke helt så nærliggende.

Dertil kommer, at virksomhedens nettoomsætning her i landet typisk ikke vil være tilgængelig i et regnskab m.v.

Udvalget foreslår på den baggrund, at nettoomsætningen opgøres på samme måde som for filialer af udenlandske virksomheder, hvor betingelserne for at lægge filialens nettoomsætning til grund ikke er opfyldt. Der henvises til pkt. 11.3.2.3 ovenfor.

11.3.2.5 Særligt om opgørelsen af holdingvirksomheders nettoomsætning

Et mindretal af udvalgets medlemmer (Den danske Fondsmæglerforening) finder, at anvendelse af udvalgets model med inddragelse af nettoomsætningstal ved bødefastsættelse for finansielle holdingvirksomheder risikerer at medføre et kunstigt udgangspunkt for disse virksomheder, medmindre der i det konkrete tilfælde består en direkte sammenhæng mellem forseelsen og driften i et datterselskab. I andre tilfælde bør det derfor som hidtil overlades til domstolene at fastsætte et passende bødeniveau for finansielle holdingvirksomheder uafhængigt af sådanne omsætningstal. Mindretallet lægger herved vægt på, at finansielle holdingvirksomheder ikke udover finansiell virksomhed i henhold til særlig tilladelse, og at udvalgets arbejde ikke har afdækket praksis for sanktioner vedrørende holdingselskaber. Der er derfor ikke et tilstrækkeligt grundlag til at tage stilling til en bødemodel, der omfatter disse typer af virksomheder. Dertil kommer, at holdingvirksomheders overtrædelse af den finansielle lovgivning kun undtagelsesvis vil have betydning for driften af den finansielle virksomhed og derved for den finansielle stabilitet, der er udgangspunktet for udvalgets kommissorium. Dette understøttes af, at den danske regulering af finansielle holdingvirksomheder kun på ganske få områder implementerer EU-regulering, og at der således er tale om et område, der ikke reguleres tilsvarende intensivt i vores nabolande. Der bør på den baggrund ikke nødvendigvis være en sammenhæng mellem anvendelsen af finansielle datterselskabers omsætning og bødeudmålingen for den finansielle holdingvirksomhed.

Udvalgets flertal (de øvrige medlemmer) finder, at bødestraf for overtrædelser af lovgivningen om finansiell virksomhed, der begås af finansielle holdingvirksomheder – ligesom ved overtrædelser af den samme lovgivning begået af andre virksomheder – bør fastsættes under hensyntagen til gerningsvirksomhedens finansielle styrke. I det omfang holdingvirksomheders overtrædelser konkret må anses for mindre skadelige eller grove, kan der inden for rammerne af den generelle model, som udvalget foreslår, tages højde herfor som led i den øgede differentiering af bødeniveauet på grundlag af grovheden, jf. afsnit 11.4 nedenfor. Flertallet finder således, at bødestraffen også for holdingvirksomheders vedkommende bør fastsættes i overensstemmelse med den generelle model, som udval-

get foreslår for fastsættelsen af bøder for overtrædelser af lovgivningen om finansiel virksomhed.

For finansielle holdingvirksomheder og forsikringsholdingvirksomheder gør sig imidlertid det særlige forhold gældende, at sådanne virksomheder som udgangspunkt ikke har en omsætning, da disse selskaber som udgangspunkt ikke driver virksomhed med salg af finansielle tjenesteydelser (eller varer).

Fastlæggelsen af en sådan virksomheds finansielle styrke i relation til fastlæggelsen af bødeniveauet kunne derfor i princippet i stedet opgøres på grundlag af virksomhedens egenkapital. En sådan løsning ville imidlertid indebære, at der for denne virksomhedskategori måtte opstilles en helt særlig model, der i væsentlig grad afviger fra den foreslåede. Endvidere kan det bemærkes, at en virksomheds egenkapital ikke nødvendigvis – på samme måde som en virksomheds nettoomsætning – reflekterer virksomhedens styrke på det finansielle marked. Flertallet foreslår på den baggrund, at virksomhedernes finansielle styrke i stedet opgøres under hensyntagen til nettoomsætningen i selskabernes underliggende virksomheder.

Flertallet har i den forbindelse overvejet en model, hvorefter nettoomsætningen opgøres til den samlede nettoomsætning i koncernen, som kan henregnes til holdingselskabets ejerandel, fratrukket den del, der angår koncerninterne transaktioner. En sådan model vil efter flertallets opfattelse kunne resultere i meget store bøder for visse virksomheder.

For at undgå uforholdsmæssigt store bøder foreslår flertallet, at ”nettoomsætningen” i en sådan holdingvirksomhed til brug for udvalgets bødemodel – under hensyn til holdingvirksomhedens ejerandel – i stedet opgøres som nettoomsætningen hos den af dens finansielle koncernvirksomheder, som har den største nettoomsætning.

Til illustration kan nævnes følgende eksempler:

- Hvis en finansiel holdingvirksomhed f.eks. ejer 100 % af aktierne i en bank med en årlig nettoomsætning på 100 mio. kr., og 100 % af aktierne i et forsikringselskab med en årlig omsætning på 75 mio. kr., kan begge dattervirksomheders nettoomsætning i det hele henregnes til holdingselskabet, og holdingselskabets ”nettoomsætning” til brug for udvalgets bødemodel fastsættes på den bag-

grund til 100 mio. kr., da dette svarer den største nettoomsætning i datterselskaberne.

- Hvis den finansielle holdingvirksomhed i stedet f.eks. ejer 60 % af aktierne i en bank med en årlig nettoomsætning på 100 mio. kr., og 100 % af aktierne i et forsikringsselskab med en årlig omsætning på 75 mio. kr., kan alene 60 mio. kr. af bankens omsætning (60 % af 100 mio. kr.) henregnes til bankens ejerandel, mens 75 mio. kr. (100 % af 75 mio. kr.) af forsikringsselskabets omsætning kan henregnes til holdingselskabets ejerandel. Holdingselskabets ”nettoomsætning” til brug for udvalgets bødemodel opgøres herefter til 75 mio. kr.
- Hvis forsikringsselskabet i det foregående eksempel har et 75 %-ejet livsforsikringsdatterselskab med en nettoomsætning på 200 mio. kr., kan 150 mio. kr. heraf henregnes til holdingselskabet (100 % af 75 % af 200 mio. kr., idet det forudsættes, at de resterende 25 % ikke er ejet af selskaber inden for koncernen). Da denne nettoomsætning herefter er den største i holdingselskabets koncern, opgøres holdingselskabets ”nettoomsætning” til brug for udvalgets bødemodel herefter til 150 mio. kr.

Som det ses, følger det af den foreslåede model, at et holdingselskabs nettoomsætning altid vil være mindre end eller lig med det største datterselskabs omsætning. Det er således muligt, at holdingselskabet (f.eks. hvis det ”kun” ejer 75 % af datterselskabet) falder i en mindre kategori end datterselskabet, men det vil – i modsætning til, hvad der ville være tilfældet, hvis der blev lagt vægt på den samlede koncernomsætning – ikke kunne blive omfattet af en højere kategori.

Flertallet er opmærksomt på, at det efter omstændighederne kan være en følge af den foreslåede model, at der ses bort fra en ikke ubetydelig nettoomsætning i de underliggende datterselskaber. Flertallet har imidlertid i den forbindelse som nævnt lagt vægt på, at opgørelsen ikke angår holdingselskabets egen nettoomsætning. Det bemærkes i den forbindelse, at fastsættelsen af straffen som nævnt fortsat vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af samtlige omstændigheder i sagen, og at det angivne strafniveau vil kunne fraviges i op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende

de omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

11.3.2.6 Særligt om opgørelsen af ”øvrige virksomheders” nettoomsætning

For øvrige virksomheder, dvs. de virksomheder, der er reguleret i lov om finansiel virksomhed, men som ikke er finansielle virksomheder, finansielle holdingselskaber eller forsikringsholdingselskaber, såsom investeringsrådgivere, sparevirksomheder, CO₂-kvotebydere og ISPV'er⁶⁴, foreslås bøden ligeledes fastsat ud fra disse virksomheders nettoomsætning. Fremgår posten nettoomsætning ikke af den enkelte type virksomheds regnskab, bør der på samme vis som ved ovennævnte beregning af nettoomsætningen for finansielle virksomheder tages udgangspunkt i de poster i virksomhedernes regnskab, der viser virksomhedens hovedindtægter og udgifter.

11.3.3. Hvordan bør nettoomsætningen inddrages i den konkrete bødefastsættelse?

Efter udvalgets opfattelse bør bødestørrelsen ikke udmåles ved at inddrage nettoomsætningen direkte i en matematisk model ved indeksering. Det skyldes for det første navnlig, at en sådan streng matematisk beregningsmodel er i strid med dansk retstradition, bortset fra retsområder, hvor der er tale om overtrædelser af ensartet grovhed, hvilket ikke er tilfældet i den finansielle lovgivning. Dertil kommer for det andet, at der efter udvalgets opfattelse for at undgå, at bøderne for de større virksomheder skal blive større end nødvendigt, kan være behov for ikke at fastsætte bødeniveauet efter en sådan entydig størrelsesmæssig sammenhæng.

Udvalget foreslår på den baggrund i stedet at foretage en størrelsesmæssig kategorisering af virksomhederne i et antal niveauer baseret på deres nettoomsætning, og at der inden for hver kategori fastsættes et interval, der udgør udgangspunktet for udmåling af bøder begået i førstegangstilfælde af virksomheder i den pågældende kategori. Som det fremgår af udvalgets forslag til kategorisering nedenfor, er der også inden for de enkelte kategorier tale om betydelige forskelle på de omfattede virksomheder. Ved

⁶⁴ Jf. om disse ”øvrige virksomheder” noten til skemaet i pkt. 11.3.4.

fastsættelsen af den konkrete bøde er det derfor forudsat i den foreslåede model, at der bl.a. skal lægges vægt på, om virksomheden er blandt de små eller større virksomheder i den pågældende kategori. Om hensyntagen til overtrædelsens grovhed mm. henvises til afsnit 11.4 nedenfor.

11.3.4. Den konkrete kategorisering af virksomhederne

Udvalget har med bistand fra Finanstilsynet opgjort samtlige danske finansielle virksomheder størrelsmæssigt på baggrund af virksomhedernes nettoomsætning. Opgørelsen viser, at der er tale om en betydelig størrelsmæssig spredning, hvor den største virksomhed har en nettoomsætning på omkring 27 mia. kr.

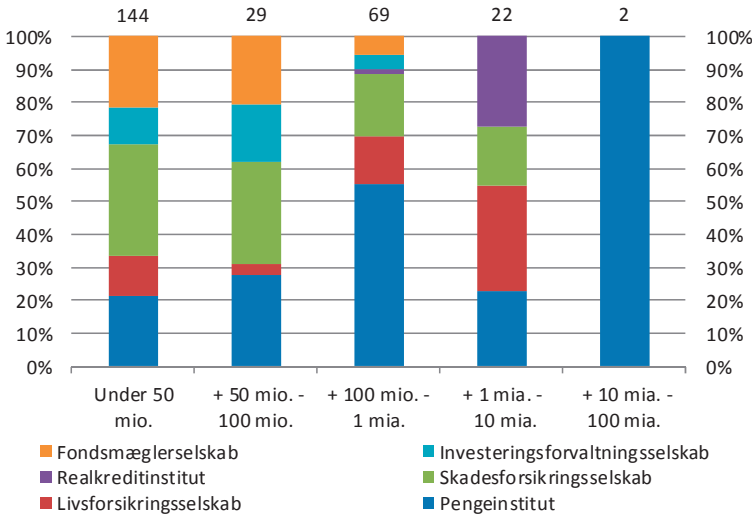
Udvalget foreslår på den baggrund følgende kategorier af virksomheder:

Kategori	Nettoomsætning	Antal finansielle ⁶⁵ virksomheder i kategorien
Kategori 1	< 50. mio. kr.	144
Kategori 2	+ 50 mio. kr. - 100 mio. kr.	29
Kategori 3	+100 mio. kr. - 1 mia. kr.	69
Kategori 4	+ 1 mia. kr. - 10 mia. kr.	22
Kategori 5	+ 10 mia. kr. - 100 mia. kr.	2

Som det fremgår heraf, er langt størstedelen – ca. 91 % – af de finansielle virksomheder i en af de tre ”mindste” kategorier.

⁶⁵ Opgørelsen viser alene fordelingen blandt finansielle virksomheder. Lov om finansiel virksomhed regulerer imidlertid flere virksomhedstyper end de, der betegnes finansielle virksomheder, jf. lovens § 1, jf. § 5, nr. 1. Kategoriseringen vil også skulle anvendes på disse typer af virksomheder. Det drejer sig navnlig om 50 finansielle holdingvirksomheder og forsikringsholdingvirksomheder. Dertil kommer andre typer af virksomheder, herunder sparevirksomheder (2 stk.), CO₂-kvotebydere (0 stk. ud over de, der også er finansielle virksomheder), fælles datacentraler (10 stk.), ISPV'er (0 stk.) og investeringsrådgivere (46 stk.). Erhvervs- og vækstministeren har i november 2015 sendt udkast til lov om ændring af lov om finansiel virksomhed og lov om finansielle rådgivere m.v. i høring. I lovudkastet foreslås bl.a. at reguleringen af investeringsrådgivere flyttes fra lov om finansiel virksomhed til lov om finansielle rådgivere og boligkreditformidlere. Dermed samles og ensrettes reguleringen af alle typer finansielle rådgivere, der betjener forbrugere, i én lov. Der er endnu ikke fremsat lovforslag på baggrund af høringen. Vedtages en sådan ændring, vil overtrædelse af den del af reguleringen af investeringsrådgivere, der i dag findes i lov om finansiel virksomhed, ikke blive omfattet af udvalgets forslag.

Andelen af finansielle virksomheder i hver virksomhedstype, kategoriseret efter nettoomsætning i danske kroner, fordeler sig som anført nedenfor. Antal virksomheder i hver kategori er angivet af tallet over hver kolonne.



11.4. Øget differentiering af bødeniveauet på baggrund af overtrædelsens grovhed

De eksisterende bødeniveauer for overtrædelse af lov om finansiell virksomhed tager som beskrevet i kapitel 9 efter udvalgets opfattelse ikke i tilstrækkelig grad højde for forskelle i grovheden af de konkrete overtrædelser, og der er derfor behov for, at der i højere grad sker en differentiering af bøderne på grundlag heraf. Udvalget har på den baggrund overvejet en række modeller for, hvordan dette kan sikres.

Udvalget har i den forbindelse i første omgang overvejet, om de strafbelagte bestemmelser i lov om finansiell virksomhed kan inddeles i kategorier efter, hvor grov overtrædelsen af bestemmelsen kan karakteriseres som, og på den baggrund fastsætte bødeniveauer for hver kategori. Konkret har udvalget overvejet, om bestemmelserne i lov om finansiell virksomhed kan inddeles i 3 niveauer, således at overtrædelserne inddeles i kategorierne mindre alvorlig, alvorlige og meget alvorlige. En inddeling af bestemmelserne i lov om finansiell virksomhed i et sådant bødekatalog for-

udsætter imidlertid, at forskellige overtrædelser af de enkelte bestemmelser har en sådan ensartet karakter, at bøden som udgangspunkt bør fastsættes ens, sådan som dette f.eks. er tilfældet for overtrædelser af færdselslovgivningen. Udvalgets drøftelser har vist, at dette i mange situationer ikke vil være tilfældet. Der kan således f.eks. være forskel på, hvor længe en overtrædelse har stået på, om der er tilsigtet/opnået en berigelse ved overtrædelsen, størrelsen heraf, eller om der er realiseret en risiko for tab for virksomhedens kunder og/eller investorer. Dertil kommer, at en sådan inddeling ikke vil give tilstrækkelig mulighed for differentiering af bødeniveauerne mellem forskellige overtrædelser. Udvalget finder på den baggrund, at en sådan model ikke er hensigtsmæssig.

Udvalget foreslår på den baggrund – og i overensstemmelse med den model, der er beskrevet ovenfor under afsnit 11.3 – i stedet en model, hvor der i bemærkningerne til en nyaffattet bestemmelse, der erstatter § 373, stk. 9, i lov om finansiel virksomhed, angives et interval for bøder i henhold til lov om finansiel virksomhed, der i første omgang er afhængigt af størrelsen af den virksomhed, der har begået overtrædelsen.

Det er herefter tanken, at domstolene – i overensstemmelse med de almindelige regler om straffastsættelse, jf. straffelovens § 51, jf. §§ 80 – 82 – ved udmåling af bøden inden for det angivne interval bl.a. skal lægge vægt på grovheden af den konkrete overtrædelse. Som anført ovenfor, forudsættes det, at domstolene efter omstændighederne vil kunne fravige de angivne niveauer i op- eller nedadgående retning.

11.5. Særligt om bødeniveauerne for fysiske personer

Udvalget finder, at der i lyset af den foreslåede regulering af bødeniveauerne for virksomhederne, tillige bør ske en differentiering af bødeniveauerne mellem på den ene side fysiske personer og på den anden side juridiske personer, og at der i overensstemmelse med almindelige principper for strafudmåling bør fastsættes bødeniveauer for fysiske personer, som står i forhold til de pågældendes økonomiske formåen.

Strafansvar for fysiske personer for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed må navnlig antages at kunne komme på tale i forhold til ledelsen af eller overordnede ansatte i de enkelte finansielle virksomheder⁶⁶. Også

⁶⁶ Jf. Rigsadvokatens meddelelse nr. 5/1999, *Strafansvar for juridiske personer*, pkt. 3.1.1.

i forhold til sådanne personer er der efter udvalgets opfattelse en betydelig forskel på indkomstniveauet fra virksomhed til virksomhed. Ofte angives et bødeniveau i bemærkningerne til strafbestemmelserne for overtrædelser af særlovgivningen som et beløb eller et interval angivet i absolutte tal. På baggrund af den – som ovenfor nævnt – ofte forekommende betydelige forskel på indkomstniveauet fra virksomhed til virksomhed foreslår udvalget, at bøden som udgangspunkt i stedet udmåles i et interval, der fastsættes i forhold til den pågældendes nettoårsindkomst i det år, overtrædelseren er begået (gerningstidspunktet). En sådan model er bl.a. inspireret af bestemmelsen i CRD IV-direktivet artikel 70, litra c. Fastsættelse af en bøde på grundlag af nettoindkomst kendes i dansk ret i dag bl.a. fra færdselslovens § 117 b⁶⁷, hvor gerningsmandens nettomånedsløn anvendes som udgangspunkt for fastsættelse af bøder.

Udvalget foreslår på den baggrund, at bøder til fysiske personer som udgangspunkt udmåles under hensyntagen til den pågældendes indtægtsforhold på gerningstidspunktet, således at overtrædelser omfattet af det generelle bødeniveau som udgangspunkt skal straffes med bøder i et interval fra 10.000 kr. til 1 nettomånedsløn, hvori også indgår variable lønde⁶⁸, der er skattepligtige i det pågældende år⁶⁹, mens der for overtrædelser, der sanktioneres med skærpede bøder, som udgangspunkt bør udmåles en bøde på mellem 1 og 2 nettomånedslønninger, medmindre forholdet er af en sådan karakter, at det sanktioneres med frihedsstraf. Fastsættelsen af den konkrete bøde vil herefter – i overensstemmelse med straffelovens almindelige regler om straffastsættelse – bl.a. bero på grovheden af den konkrete overtrædelse, ligesom der f.eks. vil kunne lægges vægt på, om den pågældende på domstidspunktet har fået en væsentligt forringet økonomi, og om der f.eks. er sket rettighedsfrakendelse.

⁶⁷ I sager om spritkørsel, hvor alkoholkoncentrationen i blodet under eller efter kørslen har været i intervallet 0,51-2,00 promille, fastsættes straffen i førstegangstilfælde i medfør af færdselslovens § 117, stk. 1, smh.m. § 117 b, stk. 1, jf. § 53, stk. 1, som udgangspunkt til en bøde på 1 månedes nettoløn x størrelsen af alkoholpromillen. Bøden beregnes på følgende måde: (Årlig bruttoindtægt x 1000 x promillens størrelse)/25.000, jf. f.eks. Rigsadvokatens Meddelelse 4-2000 om sanktionspåstande m.v. i færdselssager, pkt. 5.1.1. Det følger heraf, at nettomånedslønnen opgøres som 1/25 af den årlige bruttoindtægt.

⁶⁸ Jf. definitionen heraf i § 5, stk. 1, nr. 42, i lov om finansiel virksomhed.

⁶⁹ Jf. herom f.eks. Vejledning nr. 9120 af 4. marts 2015 om fortolkning af § 71, stk. 1, nr. 9, og stk. 3, og §§ 77 a-d i lov om finansiel virksomhed og bekendtgørelse om lønpolitik og oplysningsforpligtelser om aflønning i finansielle virksomheder, finansielle holdingvirksomheder samt forsikringsholdingvirksomheder.

11.6. Forhøjet bøde for overtrædelser, der medfører en økonomisk fordel

Som beskrevet i indledningen, mener udvalget, at bøderne i sammenhæng med de almindelige regler om konfiskation i det mindste bør sikre fratagelse af gerningsmandens eventuelle økonomiske fordel ved overtrædelser, således at en overtrædelse af lov om finansiel virksomhed ikke skal kunne betale sig⁷⁰.

Udvalget foreslår på den baggrund, at der, som i eksempelvis miljøbeskyttelsesloven § 110, stk. 6, fastsættes en regel, efter hvilken der ved fastsættelsen af bøden skal tages særskilt hensyn til en ved overtrædelser opnået økonomisk fordel, hvis denne ikke kan konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel.

I de tilfælde, hvor en overtrædelse har medført en fortjeneste eller en besparelse, der ikke kan konfiskeres efter straffelovens regler herom, indebærer forslaget således, at der fastsættes en forhøjet bøde. Den forhøjede bøde fastsættes herefter ved at lægge den skønnede fortjeneste eller besparelse oven i den bøde, der bliver resultatet af den model, udvalget har skitseret ovenfor. Det gælder uanset, om der er tale om en fysisk eller juridisk person.

I det omfang der ved en begået overtrædelse alene er tilsigtet – men ikke opnået – en fortjeneste eller besparelse, udmåles der ikke en forhøjet bøde efter den foreslåede bestemmelse. Da en tilsigtet fortjeneste eller besparelse imidlertid efter straffelovens almindelige regler⁷¹ er af betydning for vurderingen af overtrædelsens grovhed, vil der imidlertid i sådanne tilfælde kunne lægges vægt herpå ved udmålingen af bøden efter den ovenfor foreslåede model.

11.7. Lavt bødeniveau for bagatelagte overtrædelser af lov om finansiel virksomhed

Som det fremgår af kapitel 9, er det udvalgets opfattelse, at der ikke er grundlag for at forhøje bødeniveauet for rent bagatelagte overtrædelser.

⁷⁰ Jf. f.eks. UfR 2013.196H, hvor der i forbindelse med en fængselsstraf for kursmanipulation i strid med værdipapirhandelsloven efter straffelovens § 75, stk. 1, skete konfiskation af den opnåede fortjeneste på 1 mio. kr.

⁷¹ Jf. straffelovens § 51, stk. 3.

Det drejer sig om tilfælde, hvor den konkrete overtrædelse alene har haft en formel karakter, idet der i det konkrete tilfælde ikke i nævneværdigt omfang har været tale om tilsidesættelse af de beskyttelseshensyn til kunder og investorer samt Finanstilsynets kontrol m.v., som den overtrådte regel har til formål at beskytte.

Afgørende er i den henseende, om den *konkrete overtrædelse* er af bagatelagtig karakter, mens det ikke er afgørende, om overtrædelser af den *generelle regel* i andre sammenhænge vil kunne få stor betydning for virksomhedens kunder, investorer m.v. Bagatelagtige overtrædelser kan efter omstændighederne eksempelvis være fejl i formalia, samt fejl i eller manglende interne procedurer og forretningsgange, modeller for beregning af kapital m.v.

Som eksempel på en overtrædelse af en sådan rent formel karakter kan nævnes det tilfælde, at en bank, som har tilladelse som pengeinstitut efter § 7, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, ikke benytter betegnelsen ”bank” i sit virksomhedsnavn. Instituttet overtræder herved § 7, stk. 6, i lov om finansiel virksomhed, hvorefter virksomheden skal benytte betegnelsen ”bank” i sit navn. Overtrædelsen er derfor egnet til at give omverdenen den fejlagtige opfattelse, at banken ikke er underlagt tilsyn og dækket af Indskydergarantifonden m.v., mens den ikke kan medføre skade eller risiko herfor på bankens kunder eller investorer, da banken har tilladelse som pengeinstitut, hvorved indskydere m.v. er sikrede.

Som et andet eksempel kan nævnes, at formanden for bestyrelsen i et pengeinstitut i sin beretning for generalforsamlingen ikke redegør for aflønningen af bestyrelsen og direktionen i det foregående regnskabsår og om den forventede aflønning i indeværende og kommende regnskabsår. Undladelsen er en overtrædelse af § 77 d, stk. 2⁷², i lov om finansiel virksomhed, der bevirker, at generalforsamlingen ikke får indblik i aflønning og lønpolitik og derfor ikke har mulighed for at komme med indsigelser herimod. Da virksomheden imidlertid har overholdt kravene til aflønning, medfører overtrædelsen ikke nogen økonomisk negativ effekt på instituttet. Det er herved endvidere en forudsætning, at overtrædelsen kun er sket den ene gang, og at de udeladte aflønningsforhold ikke afviger væsentligt

⁷² § 77 d, stk. 2: ”I en finansiel virksomhed, en finansiel holdingvirksomhed eller en forsikringsholdingvirksomhed skal formanden for bestyrelsen i sin beretning for virksomhedens øverste organ redegøre for aflønningen af virksomhedens bestyrelse og direktion. Redegørelsen skal indeholde oplysninger om aflønningen i det foregående regnskabsår og om den forventede aflønning i indeværende og det kommende regnskabsår.”

fra det, bestyrelsesformanden oplyste på den foregående generalforsamling, således at forsamlingen ikke forholdes muligheden for at gribe ind over for sådanne ændringer.

For sådanne bagatelagte overtrædelser er der som anført ikke grundlag for at forhøje det eksisterende bødeniveau. Udvalget finder dog, at der bør ske en mindre graduering af bødeniveauet for sådanne mere formelle overtrædelser i forhold til størrelsen af den virksomhed, der har begået overtrædelser. På den baggrund foreslår udvalget, at der fastsættes et lavt bødeniveau på 10.000 kr. til 50.000 kr. for sådanne overtrædelser afhængig af virksomhedens størrelse.

Udvalget foreslår i forlængelse heraf, at der på tilsvarende vis indføres en fast, lav bødestørrelse for sådanne overtrædelser, der begås af fysiske personer. Udvalget finder, at bøden for fysiske personer passende kan fastsættes til 5.000 kr.

11.8 Fastlæggelse af bødeniveauet og skematisk sammenfatning af udvalgets modelforslag

Udvalget har på baggrund af det ovenfor anførte overvejet, hvilke bødeniveauer der bør foreslås.

Udvalget har herved i opadgående retning navnlig lagt vægt på, at bøderne for såvel større som mindre virksomheder bør kunne afspejle den konkrete overtrædelses grovhed. Der må i den forbindelse lægges vægt på, at overtrædelser af lov om finansiel virksomhed i lyset af erfaringerne fra finanskrisen – som anført i pkt. 9.7.1 – i dag må betragtes med større alvor end tidligere. Dertil kommer, at udvalgets gennemgang af de finansielle virksomheders nettoomsætninger viser, at der er meget stor forskel på virksomhederne. Ligheds- og rimelighedsbetragtninger taler i den forbindelse i høj grad for, at bøderne differentieres, således at de – i modsætning til det eksisterende niveau – også fremstår som økonomisk følelige for større virksomheder.

I modsat retning har udvalget heroverfor lagt vægt på, at udvalgets gennemgang af antallet af straffesager for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed er så begrænset, at der ikke på denne baggrund ud fra generalpræventive hensyn på nuværende tidspunkt er grundlag for at hæve

bødeniveauet, jf. pkt. 9.7.1. Udvalgets sammenligning af bødeniveauerne i Danmark og Tyskland viser endvidere, at niveauerne i disse lande svarer nogenlunde til hinanden, og at der således – uanset de væsentligt højere niveauer, der er konstateret i Sverige og Storbritannien – ikke er et entydigt billede af, at det danske bødeniveau ligger markant under niveauerne i de undersøgte lande, jf. pkt. 9.6.2.

Udvalgets forslag beror på en samlet afvejning af de nævnte hensyn.

Det *generelle bødeniveau* for kategorien af de mindste virksomheder foreslås herefter fastsat med udgangspunkt i det eksisterende niveau, idet der med det afmålte interval bl.a. bliver mulighed for at tage højde for at tilpasse bøderne til også at omfatte grovere overtrædelser. Bødeniveauerne for de øvrige kategorier foreslås med udgangspunkt heri forhøjet for hver størrelseskategori, således at bøderne i højere grad bliver følelige for de større virksomheder. Som anført i pkt. 11.3.3 i foreslås der ikke en ligefrem proportional udvikling i bødeniveauerne mellem de enkelte kategorier.

Det *skærpede bødeniveau* foreslås fastsat på samme måde for hver enkel kategori, dog således at niveauerne klart overstiger det generelle bødeniveau, så det afspejler alvorligheden af de særligt grove overtrædelser, der omfattes af det skærpede bødeniveau, jf. afsnit 11.2.

Samlet set indebærer udvalgets forslag, navnlig for de større virksomheder, en markant forhøjelse i forhold til det gældende bødeniveau.

Udvalgets forslag til model for fastsættelse af bødeniveauer for overtrædelse af de strafbelagte bestemmelser i lov om finansiel virksomhed kan herefter beskrives således:

Bøder til juridiske personer

	Bødeniveau for virksomheder i omsætningskategori 1	Bødeniveau for virksomheder i omsætningskategori 2	Bødeniveau for virksomheder i omsætningskategori 3	Bødeniveau for virksomheder i omsætningskategori 4	Bødeniveau for virksomheder i omsætningskategori 5
Nettoomsætning	- 50.mio. kr.	+ 50 mio. kr. - 100 mio. kr.	+ 100 mio. kr. - 1 mia. kr.	+ 1 mia. kr. -10 mia. kr.	+ 10 mia. kr. - 100 mia. kr.
Bøde for bagatelovertrædelser	10.000 kr.	20.000 kr.	30.000 kr.	40.000 kr.	50.000 kr.

Generelt niveau for virksomhedsbøder*	25.000 kr. – 100.000 kr.	50.000 kr. – 200.000 kr.	150.000 kr. – 600.000 kr.	500.000 kr. – 2 mio. kr.	1,5 mio. kr. – 5 mio. kr.
Skærpet niveau for virksomhedsbøder*	500.000 kr. – 1 mio. kr.	750.000 kr. – 2 mio. kr.	1,5 mio. kr. – 5 mio. kr.	4 mio. kr. – 15 mio. kr.	9 mio.kr. – 50 mio. kr.

**Hertil kommer et tillæg i form af en forhøjet bøde mhp. fratagelse af evt. fortjeneste/sparede udgifter som følge af overtrædelsen, hvis dette ikke kan ske efter reglerne om konfiskation.*

Såfremt overtrædelser begås af en virksomhed med en større nettoomsætning end nævnt i skemaet, forudsætter udvalget, at bøden fastsættes med udgangspunkt i en ekstrapolation ud fra de i skemaet fastsatte bødeniveauer. Om de særlige forhold, der gør sig gældende vedrørende opgørelsen af udenlandske virksomheders omsætning i relation til fastsættelsen af bøder for overtrædelser begået af filialer af udenlandske virksomheder og som led i grænseoverskridende virksomhed, henvises til pkt. 11.3.2.3 og pkt. 11.3.2.4 ovenfor.

Bøder til fysiske personer

Bøde for bagatelovertrædelser for fysiske personer	5.000 kr.
Generelt bødeniveau for fysiske personer	10.000 kr. - 1 nettomånedsløn*.
Skærpet bødeniveau for fysiske personer	1 - 2 nettomånedslønninger*.

** Hertil kommer et tillæg i form af en forhøjet bøde mhp. fratagelse af evt. fortjeneste/sparede udgifter som følge af overtrædelsen, hvis dette ikke kan ske efter reglerne om konfiskation.*

Der henvises endvidere til kapitel 12 om udvalgets udkast til lovforslag om ændring af lov om finansiel virksomhed med tilhørende bemærkninger.

11.9. Overvejelser om afledte ændringer som følge af udvalgets forslag

11.9.1. Finanstilsynets praksis for anvendelse af administrative påbud og påtaler foreslås ikke ændret

Finanstilsynets praksis med hensyn til, hvilke tilfælde der søges afgjort administrativt ved et påbud eller en påtale, og hvilke der søges afgjort ved en strafferetlig sanktion, er beskrevet i pkt. 4.3.1 og 4.3.2 sammenholdt med pkt. 4.3.3. Som det fremgår heraf, vælger Finanstilsynet navnlig den konkrete reaktionsform ud fra en proportionalitetsbetragtning, og tilsynets afgørelser om påbud og påtaler bidrager i vidt omfang til at præcisere og udfylde bestemmelser i lov om finansiel virksomhed, der indeholder en høj grad af skøn.

Spørgsmålet om ændring af Finanstilsynets praksis i så henseende er ikke omfattet af udvalgets kommissorium, og der er ikke med udvalgets forslag tilsigtet ændringer i den nævnte praksis.

En sådan ændring er heller ikke forudsat i udvalgets forslag om fastsættelse af bøder for bagatelagtige overtrædelser, uanset at sådanne overtrædelser efter den gældende praksis ofte vil blive håndteret med en administrativ afgørelse. Udvalgets forslag herom skal således alene ses som et udtryk for, at der – hvis sådanne overtrædelser sanktioneres strafferetligt – bør gælde et særligt lavt niveau.

11.9.2. Ændret regulering af området for udstedelse af administrative bødeforelæg

Udvalget er opmærksomt på, at forslaget om en øget differentiering af bødeniveauet for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed vil indebære, at der ikke længere vil være et sikkert grundlag for det konkrete bødeniveau for bestemte overtrædelser.

Hermed bortfalder en væsentlig forudsætning for at kunne udstede administrative bødeforelæg, jf. ovenfor pkt. 4.3.4.

Det må derfor forventes, at bl.a. de regler, som erhvervs- og vækstministeren har fastsat i medfør af § 373 a, stk. 1, vil skulle revideres.

11.9.3. Grænsen for anvendelse af frihedsstraf i stedet for bøde foreslås ikke ændret

Efter bestemmelserne i § 373, stk. 1, 4, 6 og 7, i lov om finansiel virksomhed kan fysiske personers overtrædelse af en række bestemmelser m.v. straffes med bøde eller fængsel indtil 4 måneder. Udvalgets gennemgang af retspraksis i relation til overtrædelser af lov om finansiel virksomhed har vist, at der kun i ét tilfælde er idømt frihedsstraf.

Udvalget har efter sit kommissorium ikke til opgave at behandle spørgsmålet om, hvilke forhold der skal straffes med frihedsstraf i stedet for bøde, og udvalgets forslag i øvrigt tilsigter dermed ikke ændringer i den eksisterende retstilstand.

En sådan ændring er heller ikke forudsat i udvalgets forslag om skærpede bøder i relation til fysiske personer eller udvalgets forslag om forhøjede bøder i tilfælde, hvor en opnået gevinst/besparelse ikke kan konfiskeres. Udvalgets forslag på disse områder er således alene udtryk for udvalgets opfattelse af et passende bødeniveau, såfremt den konkrete overtrædelse alene skal straffes med bøde.

Kapitel 12 Udvalgets lovudkast med bemærkninger

§ 1

I lov om finansiel virksomhed, jf. lovbekendtgørelse nr. 182 af 18. februar 2015, som ændret senest ved § 1 i lov nr. 1563 af 15. december 2015, foretages følgende ændring:

1. I § 373 ophæves *stk. 9*, og efter *stk. 10*, der herefter bliver *stk. 9*, indsættes:

»*Stk. 10.* Ved udmåling af bøder efter *stk. 1-7* og *9* lægges vægt på overtrædelsens grovhed og gerningsmandens økonomiske forhold. For overtrædelser begået af juridiske personer lægges i den forbindelse vægt på virksomhedens nettoårsomsætning på gerningstidspunktet. For overtrædelser begået af fysiske personer lægges vægt på den pågældendes indtægtsforhold på gerningstidspunktet.

Stk. 11. Der udmåles en skærpet bøde for overtrædelser efter *stk. 1-7* og *9*, der indebærer:

- 1) Risiko for en finansiel virksomheds fortsatte drift.
- 2) Drift af en finansiel virksomhed uden lovpligtig tilladelse.
- 3) Grov eller gentagen tilsidesættelse af finansielle virksomheders oplysningspligter i forhold til Finanstilsynet under skærpene omstændigheder.

Stk. 12. Er der ved en overtrædelse opnået en økonomisk fordel, konfiskeres denne efter reglerne i straffelovens 9. kapitel. Kan der ikke ske konfiskation, skal der tages særskilt hensyn hertil ved udmåling af en bøde.«

Bemærkninger til de foreslåede bestemmelser

Til § 1

Til nr. 1

Som anført i kapitel 9 og 10 finder udvalget, at der bør ske en skærpelse og øget differentiering af bødeniveauet, således at det i højere grad afspej-

ler grovheden af den konkrete overtrædelse, og således at bødens størrelse kommer til at afspejle den finansielle styrke hos den virksomhed eller person, der har begået overtrædelsen.

Med forslaget til nr. 1 gennemføres udvalgets forslag til en skærpelse og differentiering af bødeniveauet for bøder i henhold til lov om finansiell virksomheder. Det bemærkes, at bødestraffen, uanset de nedenfor angivne retningslinjer for bødens fastsættelse, fortsat vil bero på domstolens konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af sagens omstændigheder, og de angivne bødeniveauer vil således kunne fraviges i både op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpene eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Forslaget tilsigter at angive udgangspunktet for udmåling af bøder for en førstegangsovertrædelse af lov om finansiell virksomhed m.v. Ved udmåling af en bøde for flere samtidige overtrædelser af lov om finansiell virksomhed m.v. fastsættes den samlede bøde efter det i retspraksis fastlagte almindelige princip om modereret kumulation, dvs. at strafskylden – og dermed den idømte straf – ikke vokser i samme takt som antallet af forbrydelser, som pådømmes samtidig. I de specielle bemærkninger til den gældende bestemmelse i § 373, stk. 9, der blev indsat ved lov nr. 1556 af 21. december 2010, var det bl.a. forudsat, at ”*bøderne ved andengangstilfælde ... som udgangspunkt beregnes på grundlag af en forhøjelse på 50 procent, med 100 procent i tredjegangstilfælde, med 200 procent i fjerdegangstilfælde og så videre ved senere gentagelsestilfælde.*” Navnlig hentes til den ikke ubetydelige forhøjelse af bødeniveauet, der foreslås, er det ikke fundet hensigtsmæssigt at videreføre en så konkret forudsætning om bødeudviklingen i gentagelsestilfælde under den foreslåede bestemmelse, da det efter omstændighederne vil kunne føre til urimelige resultater. I gentagelsestilfælde vil der imidlertid i overensstemmelse med de almindelige principper for strafudmåling ske en skærpelse af bødeniveauet, jf. princippet i straffelovens § 81, nr. 1.

Forslaget tilsigter ikke ændringer i Finanstilsynets praksis med hensyn til, hvilke tilfælde der søges afgjort med henholdsvis administrative påbud eller påtaler, henholdsvis strafferetlige sanktioner, jf. ovenfor pkt. 11.9.1.

Forslaget er i skematisk oversigtsform fremstillet i afsnit 11.8, hvortil der henvises.

(Til stk. 10)

I § 373, stk. 10, 1. pkt., er det foreslået, at der ved udmålingen af bøder efter lov om finansiel virksomhed og regler fastsat i medfør heraf skal lægges vægt på grovheden af overtrædelsen samt på gerningsmandens økonomiske forhold. Bestemmelsen erstatter herved den gældende regel i § 373, stk. 9, i lov om finansiel virksomhed, hvorefter der skal lægges vægt på grovheden af overtrædelsen, samt hvor længe overtrædelsen har fundet sted. Uanset at overtrædelsens varighed således ikke længere udtrykkeligt nævnes i bestemmelsen, vil der fortsat skulle lægges vægt herpå, da varigheden er en integreret del af, hvor grov overtrædelsen er, jf. nedenfor. Den ophævede bestemmelse fandt efter sin ordlyd også anvendelse på fastsættelse af frihedsstraf i medfør af lovens § 373. Der var imidlertid ikke i bestemmelsens forarbejder knyttet nærmere forudsætninger om strafniveauet i sådanne tilfælde, og bestemmelsen indeholdt dermed i relation til frihedsstraf reelt ikke et supplement til de almindelige bestemmelser om straffastsættelse i straffelovens kapitel 10. Forslaget om ophævelse af den gældende bestemmelse i stk. 9 indebærer således, at det også fremover vil være de almindelige regler i straffeloven, der regulerer fastsættelsen af frihedsstraf efter lov om finansiel virksomhed, og forslaget tilsigter på den baggrund ikke en indholdsmæssig ændring i relation til reglerne udmåling af frihedsstraf for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed.

Som det fremgår i det sammenfattende skema ovenfor afsnit 11.8, er det hensigten med bestemmelsen, at bøderne fremover som udgangspunkt udmåles efter følgende model: Virksomhederne opdeles i 5 kategorier efter deres økonomiske størrelse, og der fastsættes for hver kategori et generelt bødeinterval, der efter forslaget skal danne udgangspunkt for bøder til virksomheder i den pågældende kategori. Ved udmålingen af den konkrete bøde inden for intervallet vil der herefter både skulle tages hensyn til virksomhedens størrelse i forhold til andre virksomheder i samme kategori og til overtrædelsens grovhed. Det bemærkes, at bødestraffen, uanset de nedenfor angivne retningslinjer for bødens fastsættelse, fortsat vil bero på domstolenes konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af sagens omstændigheder, og det angivne bødeniveau vil således kunne fraviges i både op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formidlende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Ved vurderingen af *overtrædelsens grovhed* foreslås der ikke indført særlige regler. Det vil således være de almindelige regler i straffeloven, herunder særligt lovens §§ 51 og 80-82, der finder anvendelse. Det indebærer, at der både lægges vægt på karakteren af den bestemmelse, der overtrædes, og de konkrete omstændigheder vedrørende overtrædelsen, som taler i formildende eller skærpende retning, herunder som nævnt overtrædelsens varighed. Der vil i den forbindelse bl.a. kunne lægges vægt på, om overtrædelsen konkret eller generelt har betydet en forøget risiko for virksomhedens kunder, kreditorer og investorer m.v. og størrelsen af en eventuel risiko. Endvidere vil det kunne tillægges vægt, om der ved overtrædelsen er tilsigtet eller opnået en gevinst eller en besparelse ved ikke at overholde reglerne.

Som eksempel kan nævnes det tilfælde, at et pengeinstitut i strid med lov om finansiel virksomhed § 71, stk. 1, nr. 6, ikke har etableret den fornødne funktionsadskillelse på kreditområdet. Bestemmelsen stiller krav om, at der på kreditområdet som udgangspunkt skal være etableret funktionsadskillelse mellem på den ene side de personer og organisatoriske enheder, der har ansvaret for bevilling og etablering af kreditfaciliteter, og på den anden side de personer og organisatoriske enheder, der har ansvaret for kontrol og rapportering af de pågældende kreditfaciliteter. Hvis et pengeinstitut, der skulle have etableret funktionsadskillelse, i strid med den nævnte bestemmelse i vidt omfang får foretaget sin kontrol og rapportering af den samme personkreds, som har bevilget pengeinstitutets eksponeringer, og dette har medført en forhøjet generel risiko for konflikter, f.eks. i form af risiko for manglende erkendelse af bevillingsfejl og dermed risiko for tab for pengeinstitutets indskydere m.v., taler dette isoleret set (dvs. når der bortses fra virksomhedens økonomiske forhold, jf. nedenfor) for, at bøden som udgangspunkt udmåles midt i det angivne interval. Ved vurderingen af den konkrete grovhed må der imidlertid tillige lægges vægt på de nærmere omstændigheder vedrørende overtrædelsen. Har der i det konkrete tilfælde været tale om en meget kortvarig overtrædelse, eller har den generelle risikoforøgelse af andre grunde været af begrænset omfang, vil dette isoleret set kunne tale for, at anse overtrædelsen for mindre alvorlig, således at bøden udmåles i den nedre del af intervallet. Har overtrædelsen derimod haft nogen varighed eller har den fundet sted under omstændigheder, der tilsagde en særlig grad af forsigtighed, vil dette kunne tale for at udmåle bøden i den øvre ende af intervallet.

Som et andet eksempel kan nævnes det tilfælde, at et institut overtræder artikel 77 i CRR. Denne bestemmelse fastsætter bl.a., at et institut skal have Finanstilsynets forudgående tilladelse til at reducere, indfri eller genkøbe egentlige kernekapitalinstrumenter udstedt af instituttet. Hvis en bank uden Finanstilsynets godkendelse foretager en kapitalnedsættelse, hvor kapitalgrundlaget efterfølgende er reduceret, overtræder banken herved artikel 77. Bankens kapitalnedsættelse og heraf reducerede kapitalgrundlag kan udgøre en væsentlig risiko for både kunder, investorer m.v., da banken nu har forringet sit kapitalgrundlag, hvorved diverse investorer og kreditors retsstilling kan være væsentligt forringet, hvis banken skulle komme i yderligere problemer. Der er dermed som udgangspunkt tale om en overtrædelse af en sådan grovhed, at bøden (isoleret set) bør udmåles i den øvre del af intervallet.

For *rent bagatelagtige overtrædelser*, der alene er af formel karakter, og som i det konkrete tilfælde ikke i nævneværdigt omfang har medført en tilsidesættelse af de hensyn til kunder og investorer samt Finanstilsynets kontrol m.v., som den overtrådte regel har til formål at beskytte, foreslås det dog, at der fastsættes et lavt bødeniveau på mellem 10.000 kr. og 50.000 kr. afhængigt af, hvilken kategori den pågældende virksomhed befinder sig i. Disse bøder gradueres ikke yderligere i forhold til grovheden m.v. Der henvises til det anførte herom i afsnit 11.7 og til det sammenfattende skema ovenfor under afsnit 11.8.

Som eksempel på en overtrædelse af en sådan ren formel karakter kan nævnes det tilfælde, at en bank, som har tilladelse som pengeinstitut efter § 7, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed, ikke benytter betegnelsen ”bank” i sit virksomhedsnavn. Instituttet overtræder herved § 7, stk. 6, i lov om finansiel virksomhed, hvorefter virksomheden skal benytte betegnelsen ”bank” i sit navn. Overtrædelsen er derfor egnet til at give omverdenen den fejlagtige opfattelse, at banken ikke er underlagt tilsyn og dækket af Indskydergarantifonden m.v., mens den ikke kan medføre skade eller risiko herfor på bankens kunder eller investorer, da banken har tilladelse som pengeinstitut, hvorved indskydere m.v. er sikrede.

Efter den foreslåede bestemmelse i *stk. 10, 2. og 3. pkt.* sondres der ved opgørelsen af *gerningsmandens økonomiske forhold* mellem bøder, der retter sig til juridiske personer (virksomheder), og bøder, der retter sig til fysiske personer.

I *stk. 10, 2. pkt.*, foreslås det således, at der ved vurderingen af *juridiske personers økonomiske forhold* i første række skal lægges vægt på virksomhedernes nettoårsomsætning på gerningstidspunktet. Det forudsættes, at nettoårsomsætningen opgøres i overensstemmelse med regnskabsreglerne for de pågældende virksomheder, og at den således i almindelighed kan opgøres på grundlag af virksomhedens årsregnskab for det pågældende regnskabsår. Om baggrunden for udvalgets forslag og om opgørelsen af nettoomsætningen for de enkelte typer af finansielle virksomheder m.fl. henvises til det, der er anført i afsnit 11.3. Forslaget indebærer på den baggrund som nævnt, at de finansielle virksomheder opdeles i 5 kategorier efter deres økonomiske størrelse (nettoomsætning), og at der fastsættes et generelt bødeniveau for hver af de enkelte kategorier. Dermed bliver det på en enkel og gennemsigtig måde muligt for de retsanvendende myndigheder at inddrage virksomhedernes økonomiske forhold ved bødefastsættelsen, således at det undgås, at bøderne opleves som økonomisk irrelevante.

Også ved fastsættelsen af den konkrete bøde inden for intervallerne er det forudsat, at der skal lægges vægt på, om virksomheden er blandt de små eller større virksomheder i den pågældende kategori. Hvis en virksomhed således f.eks. har en nettoårsomsætning på 60 mio. kr., ligger den dermed i den nedre del af kategorien af virksomheder med en omsætning på mellem 50 og 100 mio. kr., hvilket dermed isoleret set (dvs. når der bortses fra overtrædelsens grovhed m.v., jf. ovenfor) taler for at udmåle bøden i den nedre del af det foreslåede interval på mellem 50.000 kr. og 200.000 kr. Dette gælder dog ikke de ovennævnte bøder for bagatelagtige overtrædelser, hvor bødeniveauet ligger fast inden for de enkelte kategorier. For sådanne overtrædelser skal der derfor ikke lægges vægt på, om virksomhedens størrelsesmæssigt befinder sig i den mindre eller større del af virksomheder i kategorien.

Som det fremgår af skemaet i afsnit 11.8, er de foreslåede bødeintervaller for de enkelte kategorier i nogen grad overlappende. Hermed bliver det muligt også for de mindste virksomheder i en kategori inden for det fastsatte bødeinterval at tage højde for eventuelle formildende omstændigheder, ligesom det bliver muligt i relation til de største virksomheder i en kategori at tage højde for eventuelle skærpende omstændigheder.

Som et særligt forhold i relation til betydningen for bøden af en finansiell virksomheds økonomiske forhold kan det nævnes, at det i de specielle

bemærkninger til den gældende bestemmelse i § 373, stk. 9, der blev indsat ved lov nr. 1556 af 21. december 2010 bl.a. fremgik, at der ved ”*bødemålingen [skal] tages hensyn til, at bødens størrelse som udgangspunkt aldrig må føre til, at virksomheden bliver nødlidende eller kommer til at forværre økonomien hos en i forvejen nødlidende finansiel virksomhed. Begrundelsen for dette er, at de finansielle virksomheder har en særlig samfundsmæssig betydning.*” Det skal i denne forbindelse præciseres, at det anførte dog ikke er til hinder for, at der idømmes en bøde, der ligger i den lave ende af intervallerne eller under de fastsatte intervaller, selv i tilfælde, hvor virksomheden allerede er nødlidende, ligesom en bøde under alle omstændigheder ikke i medfør af det anførte princip kan nedsættes til et lavere beløb end det, der i givet fald følger af den foreslåede bestemmelse i stk. 12 om forhøjede bøder i tilfælde af, at overtrædelsen har medført en fortjeneste/besparelse, såfremt et sådant beløb ikke kan konfigureres.

I *stk. 10, 3. pkt.*, foreslås det, at der for så vidt angår *fysiske personers økonomiske forhold* skal lægges vægt på gerningsmandens indtægtsforhold på gerningstidspunktet.

Som det fremgår af skemaet ovenfor under afsnit 11.8, forudsættes det herved, at der ved udmålingen af bødens størrelse tages udgangspunkt i den pågældendes nettomånedsløn. Denne opgøres i overensstemmelse med praksis for færdselslovsovertrædelser i medfør af færdselslovens §§ 117 og 117 b. Det indebærer, at nettomånedslønnen beregnes som $1/25$ af den pågældendes bruttoindtægt i henhold til årsopgørelsen/R75 for det pågældende år og dermed inkl. variable løndelev. der er skattepligtige i det pågældende år. Såfremt årsindkomsten for det pågældende år på tidspunktet for bødens udstedelse eller vedtagelse senere er blevet nedsat efter genoptagelse af den pågældendes skatteansættelse, f.eks. som led i udløsning af en såkaldt *claw back*-aftale, jf. lov om finansiel virksomhed § 77 a, stk. 5, tages der højde herfor ved udmålingen af bøden.

Det foreslås herefter, at bøder til fysiske personer for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed m.v. som udgangspunkt skal udmåles i et interval fra 10.000 kr. og indtil en nettomånedsløn. Fastsættelsen af den konkrete bøde vil herefter – i overensstemmelse med det, der er anført vedrørende fastsættelse af virksomhedsbøder – bl.a. bero på grovheden af den konkrete overtrædelse samt andre forhold, der i henhold til straffelovens almindelige regler taler i skærpende eller formildende retning. I den for-

bindelse vil der efter omstændighederne bl.a. kunne lægges vægt på, om den pågældende på afgørelsestidspunktet – f.eks. som følge af afskedigelse – har fået en væsentligt forringet økonomi i forhold til situationen på gerningstidspunktet, og om der f.eks. er sket rettighedsfrakendelse, jf. straffelovens § 82, nr. 12.

Også for så vidt angår fysiske personer foreslås der et særligt lavt bødeniveau for overtrædelser af rent bagatelagtig karakter, jf. skemaet i afsnit 11.8.

(Til stk. 11 – Skærpede bøder til de groveste overtrædelser)

I den foreslåede *stk. 11* foreslås som noget nyt, at der fastsættes et skærpet bødeniveau for overtrædelser, der bl.a. i lyset af erfaringerne fra finanskrisen må anses for særligt grove, idet de indebærer en risiko for den finansielle stabilitet eller tilliden til det finansielle system. Bestemmelsen tilsigter på den baggrund at etablere et særligt strafferetligt værn mod sådanne overtrædelser.

Også for sådanne generelt meget grove overtrædelser foreslås bødeniveauet fastsat under hensyn til den økonomiske styrke af den virksomhed eller person, der har begået overtrædelser og den konkrete grovhed m.v. Udvalget foreslår, således som det fremgår af det sammenfattende skema i afsnit 11.8, på den baggrund en virksomhedsbøde i førstegangstilfælde på mellem 500.000 kr. og 50 mio. kr. Ved fastsættelsen af den konkrete bøde er det forudsat, at der lægges vægt på, om virksomheden størrelsesmæssigt befinder sig i den mindre eller større andel af virksomheder i kategorien og forbrydelsens konkrete grovhed, jf. bemærkningerne til den foreslåede bestemmelse i *stk. 10*.

(Til stk. 11, nr. 1 – Overtrædelser indebærer risiko for den fortsatte drift)

I *stk. 11, nr. 1*, foreslås det for det første, at der skal udmåles en skærpet bøde for overtrædelser af lov om finansiel virksomhed, der medfører en risiko for en finansiel virksomheds fortsatte drift. Baggrunden herfor er, at sådanne overtrædelser indebærer en sådan risiko for en bred kreds af investorer, forbrugere og andre kunder, at de er egnede til at påføre betydelige skader på det omkringliggende samfund.

Det forudsættes, at vurderingen af, om en overtrædelse konkret skal anses for omfattet af bestemmelsen, sker efter en generel vurdering af, om over-

trædelsen medfører en (ulovlig) økonomisk risiko for den finansielle virksomheds fortsatte drift.

Om dette er tilfældet afhænger i første omgang af, om virksomheden som led i overtrædelsen påtager sig en økonomisk risiko af en sådan størrelse, at virksomheden, hvis risikoen bliver realiseret, ikke længere kan overholde de gældende kapitalkrav.

I den forbindelse bør der lægges afgørende vægt på den økonomiske størrelse af risikoen sammenholdt med virksomhedens økonomiske forhold på tidspunktet for overtrædelsen. Hvis virksomheden allerede på gerningstidspunktet var i en situation, hvor den ikke kunne overholde kapitalkravene, vil enhver overtrædelse, der indebærer en større (ulovlig) økonomisk risiko for dens fortsatte drift, være omfattet af bestemmelsen.

Som eksempel på en sådan overtrædelse kan nævnes, at et pengeinstitut overtræder reglerne om store eksponeringer, jf. artikel 395, stk. 1, i CRR, og hermed skaber en koncentrationsrisiko, der ville bevirke, at instituttet ikke ville kunne overholde kapitalkravene, hvis eksponeringen eller eksponeringerne nedskrives til 0. En lignende situation kan opstå, hvis instituttet i strid med artikel 395, stk. 1, påtager sig eksponeringer mod en kreds af personer, der er indbyrdes ledelsesmæssigt eller økonomisk forbundne, på en sådan måde, at 25 %-grænsen samlet overskrides på trods af, at de enkelte eksponeringer er under 25 %-grænsen.

Som yderligere eksempel kan nævnes en finansiell virksomhed, der på grund af en generel høj eksponering mod et risikofyldt marked (berettiget) har fået et påbud, jf. § 350, stk. 1, nr. 2, af Finanstilsynet om at foretage visse nødvendige foranstaltninger, fordi der er en ikke uvæsentlig risiko for, at virksomhedens økonomiske stilling på grund af indre eller ydre forhold udvikler sig således, at virksomheden vil miste sin tilladelse, og virksomheden herefter overtræder dette påbud.

Som nævnt er det afgørende størrelsen af den økonomiske risiko, som den finansielle virksomhed påtager sig som led i overtrædelsen. Derimod er spørgsmålet om, hvor nærliggende denne risiko er, uden betydning for, om overtrædelsen omfattes af bestemmelsen. I det ovenfor anførte eksempel med overskridelse af 25 %-grænsen, jf. artikel 395, stk. 1, i CRR, er det således alene størrelsen af den ulovlige eksponering, der er afgørende, mens spørgsmålet om, hvor solid den pågældende debitor er, er uden betydning for, om der skal fastsættes en skærpet bøde efter stk. 11.

Dette spørgsmål kan imidlertid være af betydning ved vurderingen af den konkrete grovhed af overtrædelserne – og dermed for den konkrete størrelse af bøden inden for det foreslåede interval.

I anden række kan også overtrædelser, der ikke direkte berører en så stor økonomisk andel af den samlede virksomhed, alene eller sammen med andre overtrædelser udgøre en mere indirekte risiko for den fortsatte drift og således være omfattet af bestemmelsen. Det forudsættes, at dette er tilfældet, hvis virksomheden på gerningstidspunktet befandt sig i en objektiv konstaterbar økonomisk sårbar situation, og der samtidig er tale om en grov overtrædelse af regler, der har til formål at skærme finansielle virksomheder mod betydelige, generelle økonomiske risici.

Udtrykket ”en økonomisk sårbar situation” omfatter for så vidt angår pengeinstitutter og realkreditinstitutter tilfælde, hvor instituttet er under det individuelle solvensbehov, jf. § 124, stk. 2. Tilsvarende gælder for fondsmæglerselskaber, jf. § 125, stk. 4, og investeringsforvaltningsselskaber, jf. § 126 a, stk. 1, 2. pkt. På forsikringsområdet er forsikringsselskaberne pr. 1. januar 2016 blevet inddelt i gruppe 1- og gruppe 2-selskaber, hvor gruppe 2 er de mindste forsikringsselskaber. For gruppe 1-selskaber vil en økonomisk sårbar situation være, hvor et selskab er under solvenskapitalkravet, jf. den nye § 126 c, stk. 2, og for gruppe 2-selskaber vil det være, hvor et selskab er under det individuelle solvensbehov, jf. den nye § 126, stk. 4. Fælles for disse situationer er, at Finanstilsynet vil kunne gribe ind og stille særlige krav til virksomhedernes drift.

Hvis en finansiel virksomhed befinder sig i en sådan økonomisk sårbar situation, vil grove overtrædelser af regler, der har til formål at skærme finansielle virksomheder mod betydelige, generelle risici, skulle sanktioneres med en skærpet bøde. Som eksempler på sådanne regler kan nævnes:

- § 70, stk. 1, nr. 2 og 3, der fastsætter, at bestyrelsen for en finansiel virksomhed (...) skal ”identificere og kvantificere virksomhedens væsentlige risici og fastlægge virksomhedens risikoprofil, herunder fastsætte, hvilke og hvor store risici virksomheden må påtage sig,” og ”fastlægge politikker for, hvorledes virksomheden skal styre hver af virksomhedens væsentlige aktiviteter og de risi-

ci, der er knyttet hertil, under hensyntagen til samspillet mellem disse”.

- § 70, stk. 5, der fastsætter, at bestyrelsen for virksomheden løbende skal ”vurdere, om direktionen varetager sine opgaver i overensstemmelse med den fastlagte risikoprofil, de fastlagte politikker og retningslinjerne for direktionen”, og at bestyrelsen ”skal træffe passende foranstaltninger, hvis dette ikke er tilfældet”.
- § 71, stk. 1, nr. 4, der fastsætter, at en finansiel virksomhed skal ”have effektive former for virksomhedsstyring, herunder effektive procedurer til at identificere, forvalte, overvåge og rapportere om de risici, som virksomheden er eller kan blive udsat for”.
- § 77 a om krav til aflønning af bestyrelsen, direktionen og andre ansatte, hvis aktiviteter har væsentlig indflydelse på virksomhedens risikoprofil.
- § 147, stk. 1, der fastsætter nærmere regler om, at pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber og investeringsforvaltningsselskaber ikke må ”eje fast ejendom eller have kapitalandele i ejendomsselskaber for mere end 20 pct. af kapitalgrundlaget”.
- CRR artikel 412, stk. 1: ”Institutterne skal besidde likvide aktiver, hvis samlede størrelse dækker udgående pengestrømme minus indgående pengestrømme i stresssituationer, således at det sikres, at institutterne opretholder likviditetsbuffer, der er tilstrækkelige til at dække eventuelle ubalancer mellem indgående og udgående pengestrømme i alvorlige stresssituationer over en periode på 30 dage. I stresssituationer kan institutterne anvende deres likvide aktiver til at dække deres udgående nettopengestrømme.”

Som anført er det herved en forudsætning, at der er tale om grove overtrædelser af regler af den nævnte karakter. Ved vurderingen heraf må navnlig lægges vægt på størrelsen af den risiko, overtrædelser har medført.

(Til stk. 11, nr. 2 – Drift af finansiel virksomhed uden tilladelse)

I *stk. 11, nr. 2*, foreslås det, at der også skal udmåles en skærpet bøde i de tilfælde, hvor der er sket drift af en finansiel virksomhed uden den fornødne tilladelse.

Sådanne overtrædelser, der indebærer en grundlæggende tilsidesættelse af Finanstilsynets mulighed for at føre tilsyn med virksomheden, er efter udvalgets opfattelse egnede til at underminere tilliden til det finansielle system. Det foreslås på den baggrund, at der også for sådanne overtrædelser fastsættes et skærpet bødeniveau med henblik på at markere alvorligheden af sådanne forbrydelser.

Om der er sket drift af en finansiel virksomhed uden lovpligtig tilladelse afgøres efter kapitel 3 i lov om finansiel virksomhed om tilladelse, eneret m.v., og kapitel 5 om udenlandske virksomheder, der er meddelt tilladelse til at udøve den i §§ 7-11, nævnte virksomhed i et land inden for EU/EØS, og som udøver virksomhed her i landet gennem en filial.

I forhold til udenlandske kreditinstitutter, der er meddelt tilladelse i et land uden for EU/EØS, følger det derimod af § 1, stk. 2, i bekendtgørelse nr. 1183 af 6. december 2004 om filialer af kreditinstitutter, der er meddelt tilladelse i et land uden for Den Europæiske Union, som Fællesskabet ikke har indgået aftale med på det finansielle område, at disse institutter med tilladelse fra Finanstilsynet kan udøve kreditinstitutvirksomhed gennem en filial her i landet.

(Til stk. 11, nr. 3 – Grov eller gentagen tilsidesættelse af oplysningspligter for finansielle virksomheder under skærpende omstændigheder)

Også grov eller gentagen tilsidesættelse af en finansiel virksomheds oplysningspligter kan efter omstændighederne have en sådan karakter, at det indebærer en grundlæggende tilsidesættelse af Finanstilsynets mulighed for kontrol med virksomheden, der efter udvalgets opfattelse er egnet til at underminere tilliden til det finansielle system. Den foreslåede bestemmelse gælder kun for finansielle virksomheder.

Det foreslås på den baggrund, at der også i relation til sådanne overtrædelser skal udmåles en skærpet bøde, hvis overtrædelser sker ”*under skærpende omstændigheder*.” Hensigten med denne betingelse er at afgrænse anvendelsen af skærpede bøder til tilfælde, hvor overtrædelser har en sådan grovhed, at den kan sidestilles med at drive en finansiel virksomhed

somhed uden tilladelse. Om dette er tilfældet vil bero på en konkret vurdering af de samlede omstændigheder. Som eksempel på, at tilsidesættelse af en oplysningspligt må anses for omfattet af bestemmelsen, kan nævnes, at den manglende indberetning m.v. har hindret eller vanskeliggjort Finanstilsynets kontrolvirksomhed har været af en sådan karakter, at betingelserne for, at Finanstilsynet helt eller delvist kunne have tilbagekaldt virksomhedens tilladelse, have udstedt påbud om afsættelse af et medlem af ledelsen, eller have udstedt påbud om at iværksætte de nødvendige foranstaltninger for at opfylde et individuelt fastsatte solvenskrav, jf. § 225, stk. 2, ville være opfyldt, hvis Finanstilsynet havde haft de omhandlede informationer. Det vil f.eks. være tilfældet ved tilsidesættelse af pligten efter lovens § 75 til straks at underrette Finanstilsynet om forhold, der er af afgørende betydning for virksomhedens fortsatte drift. Som yderligere eksempel kan nævnes det tilfælde, at en finansiel virksomhed forsætligt foretager en forkert indberetning af kapitalforholdene eller likviditetsforholdene for at dække over, at virksomheden ikke opfylder kravene hertil eller indgiver et årsregnskab, der ikke giver et retvisende billede af virksomhedens aktiver og passiver, finansielle stilling samt resultat, jf. § 186, stk. 1. Det anførte gælder dog ikke, hvis Finanstilsynet på anden vis fra virksomheden har fået de pågældende oplysninger.

(Til stk. 12 – Konfiskation af fortjeneste eller forhøjelse af bøden)

Med bestemmelsen i § 373, stk. 12, der er ny, foreslås det, at en økonomisk fordel, der er opnået ved en overtrædelse af lov om finansiel virksomhed, skal konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel, og at der – såfremt dette ikke kan ske – skal tages særskilt hensyn hertil ved udmåling af en bøde. Bestemmelsen skal sikre, at gerningsmanden fratages en eventuel økonomisk fordel ved overtrædelsen, således at en overtrædelse af lov om finansiel virksomhed ikke skal kunne betale sig. Dette medfører, at der ved fastsættelsen af bøden skal tages særskilt hensyn til en ved overtrædelsen opnået økonomisk fordel, hvis denne ikke kan konfiskeres efter reglerne i straffelovens 9. kapitel.

I de tilfælde, hvor en overtrædelse har medført en fortjeneste eller en besparelse, der ikke kan konfiskeres efter straffelovens regler herom, indebærer forslaget således, at der fastsættes en forhøjet bøde. Den forhøjede bøde fastsættes herefter ved at lægge den skønnede fortjeneste eller besparelse oven i den bøde, der bliver resultatet af den model, udvalget har skitseret i afsnit 11.8, jf. stk. 10 og 11.

Det gælder uanset, om der er tale om en fysisk eller juridisk person.

I det omfang, der ved en begået overtrædelse alene er tilsigtet – men ikke opnået – en fortjeneste eller besparelse, udmåles der ikke en forhøjet bøde efter den foreslåede bestemmelse. Det samme gælder, såfremt en eventuel fortjeneste/besparelse ikke er kommet gerningsmanden til gode. Da en tilsigtet fortjeneste eller besparelse eller en tilsvarende fortjeneste/besparelse for tredjemand imidlertid efter straffelovens almindelige regler er af betydning for vurderingen af overtrædelsens grovhed, vil der i sådanne tilfælde kunne lægges vægt herpå ved udmålingen af bøden efter den ovenfor foreslåede model, jf. stk. 10.

BILAG

Bilag 1

Udvalgets gennemgang af bødepraksis for overtrædelse af lov om værdipapirhandel

1. Indledning

I det følgende gennemgås bødepraksis for overtrædelse af lov om værdipapirhandel efter ikrafttrædelsen af lov nr. 1556 af 21. december 2010, der er omtalt ovenfor i betækningsafsnit 7.2.1. Dog er enkelte tidligere afgørelser på områder, der ikke er nævnt i bemærkningerne til lovforslaget (lovforslag nr. L 49 af 9. november 2010), også medtaget.

Afgørelser, der fastsætter bøder af en størrelse, der direkte svarer til det, der er angivet i bemærkningerne til lovforslaget, er ikke medtaget i gennemgangen.

2. Særligt om overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 35-39 (insiderhandel og kursmanipulation m.v.)

Højesteret har i UfR 1997.1504 H udtalt, at ubetinget frihedsstraf i almindelighed er påkrævet for at modvirke insiderhandel, jf. værdipapirhandelslovens § 35. Tilsvarende har Højesteret i bl.a. UfR 2001.578H, UfR 2003.1467H, og UfR 2013.196 H udtalt, at ubetinget frihedsstraf i almindelighed er påkrævet for at modvirke kursmanipulation, jf. lovens § 39, også selv om der ikke kan påvises konkrete tab som følge af de pågældende handlinger.

De følgende afgørelser angår på den baggrund som udgangspunkt alene praksis, hvor der er tale om bøde til juridiske personer. Efter straffelovens § 50, stk. 2, kan der som tillægsstraf til en frihedsstraf idømmes en tillæggsbøde, når tiltalte ved lovovertrædelsen har opnået eller tilsigtet at opnå økonomisk vinding for sig selv eller andre. I medfør af denne bestemmelse er der i en række tilfælde fastsat mindre tillæggsbøder på 5-10.000 kr. i forbindelse med domme med fængselsstraf for overtrædelse af reglerne om kursmanipulation eller misbrug af intern viden. Sådanne

tillægsbøder omtales som udgangspunkt ikke yderligere her. Domme, hvor der alene er tale om frihedsstraf, indgår heller ikke i oversigten.

2.1. Insiderhandel

TfK 2015.803 Ø: En person (A) og hans anpartsselskab blev dømt for insiderhandel. A blev dømt for på vegne af selskabet at have solgt aktier i et børsnoteret selskab, selvom A samtidig var salgsdirektør i det børsnoterede selskab og derfor havde adgang til intern viden. Selskabets bøde blev fastsat til 15.000 kr. i overensstemmelse med anklagemyndighedens påstand. Personen blev idømt fængsel i 3 måneder, der under hensyn til sagens alder blev gjort betinget. Retten fandt det endvidere ufornødent at idømme tiltalte en tillægsbøde, idet retten herved bemærkede, ”at tiltalte via sit ApS har genoprettet den økonomiske skade, som der var sket for [det børsnoterede selskab].”

SØIKs bødeforelæg af 4. oktober 2011: En bank vedtog et bødeforelæg på 100.000 kr. for i strid med værdipapirhandelslovens § 35 at have videregivet intern viden om et forsikringselskab ved at lade en analytiker udsende oplysninger i en e-mail. Det fremgår af bødeforelægget, at der ved bødefastsættelsen var taget hensyn til, at banken valgte at lade sagen afgøre udenretligt.

SØIKs bødeforelæg af 7. marts 2008: En direktør i et forsikringselskab vedtog et bødeforelæg på 5.000 kr. for overtrædelse af § 36 i lov om værdipapirhandel ved at have videregivet intern viden om et kvartalsregnskab til to journalister aftenen før offentliggørelse til markedet.

SØIKs bødeforelæg af 31. maj 2012: Et selskab vedtog et bødeforelæg på 100.000 kr. for overtrædelse af § 37, stk. 2, i lov om værdipapirhandel m.v. for at være ansvarlig for, at selskabets ikke-offentliggjorte kvartalsregnskab for 2. kvartal 2009 i strid med selskabets interne regler blev uploadet på selskabets hjemmeside på en sådan måde, at udenforstående kunne få adgang til oplysningerne, hvilket resulterede i, at intern viden blev tilgængelig for andre end dem, der havde behov herfor.

2.2. Kursmanipulation

Københavns Byrets dom af 7. oktober 2014: To personer og et selskab (I) blev dømt for kursmanipulation i aktier i selskab. I blev idømt en bøde på 100.000 kr. Vedrørende strafudmålingen udtalte retten, at retten ved strafudmålingen lagde vægt på ”selskabets størrelse og økonomiske stilling”.

Retten i Lyngbys dom af 16. september 2014: En person (J) og denne persons 100 % ejede selskab J ApS blev dømt for kursmanipulation af aktier i et andet selskab, G A/S. J ApS blev idømt en bøde på 500.000 kr. Vedrørende bødefastsættelsen udtalte retten:

”Retten har ved udmålingen af bødestraffen lagt vægt på karakteren og omfanget af de begåede strafbare handlinger og oplysningerne om [J] ApS’ økonomiske forhold.”

SØIKs bødeforelæg af 2. oktober 2013: En sparekasse vedtog en bøde på 5 mio. kr. i forbindelse med, at Finanstilsynet i april 2010 anmeldte et antal enkeltpersoner og juridiske personer for overtrædelse af forbuddet mod kursmanipulation i forbindelse med handler i Keops 8 %- ejendomsobligation og Vestjysk Bank-aktien.

3. Øvrig praksis vedrørende overtrædelse af enkelte bestemmelser i værdipapirhandelsloven

3.1. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 21

SØIKs bødeforelæg af 8. juli 2014: om en bøde på 50.000 kr. for overtrædelse af § 21, stk. 2, i lov om værdipapirhandel m.v. ved at optage et selskab til handel på det regulerede marked, uden at der forelå et godkendt prospekt.

3.2. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 23

SØIK har i perioden 2012-2015 udstedt 4 bødeforelæg, der er blevet vedtaget, for overtrædelse af bestemmelsen i værdipapirhandelslovens § 23, stk. 1, om forbud mod at udbyde aktier uden offentliggørelse af et god-

kendt prospekt. Der blev herved vedtaget 2 bøder på 10.000 kr., 1 bøde på 25.000 kr., og 1 bøde på 100.000 kr.

3.3. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 27

Retten på Frederiksbergs dom af 27. oktober 2010: Et selskab (F) blev idømt en bøde på 50.000 kr. for ikke at have offentliggjort intern viden hurtigst muligt. Retten tilkendegav, at den ved strafudmålingen havde lagt vægt på, at en manglende overholdelse af reglen § 27, stk. 1, hvis formål er at sikre et højt informationsniveau og en effektiv prisdannelse på værdipapirer, der er optaget til handel på et reguleret marked, bør sanktioneres med en bøde af en ikke uvæsentlig størrelse. Retten lagde i formildende retning vægt på omstændighederne i sagen, herunder at F modtog forudbetaling før forventet, og at en helligdag i Rusland forsinkede processen, samt den relativt korte fristoverskridelse.

Herudover er der udstedt en række bødeforelæg, der er blevet vedtaget, for overtrædelse af § 27, stk. 1 og 2, i lov om værdipapirhandel m.v. ved manglende offentliggørelse af intern viden. Til illustration af praksis efter lovændringen i december 2010 kan bl.a. nævnes:

SØIKs bødeforelæg af 12. august 2014: Et selskab vedtog et bødeforelæg på 500.000 kr. for overtrædelse af § 27, stk. 1, ved ikke hurtigst muligt at have offentliggjort intern viden vedrørende oplysninger fra de amerikanske sundhedsmyndigheder. I bødeforelægget er det anført, at der er taget hensyn til, at selskabet har valgt at afgøre sagen udenretligt og til virksomhedens størrelse.

SØIKs bødeforelæg af 20. december 2013: Et selskab vedtog et bødeforelæg på 100.000 kr. for overtrædelse af § 27, stk. 1, ved ikke hurtigst muligt at have offentliggjort oplysning om salg af ejendomme beliggende i Brasilien.

SØIKs bødeforelæg af 18. september 2013: Et selskab vedtog et bødeforelæg på 50.000 kr. for overtrædelse af § 27, stk. 1, ved ikke hurtigst muligt efter et bestyrelsesmøde at have offentliggjort oplysninger om ændring på posten som selskabets administrerende direktør.

SØIKs bødeforelæg af 5. oktober 2012: Et selskab vedtog en bøde på 50.000 kr. for overtrædelse af § 27, stk. 1, for manglende offentliggørelse af intern viden vedrørende en betydningsfuld kontrakt.

Endvidere er der i en række tilfælde fastsat bøder på 50.000 – 100.000 kr. til børsnoterede fodboldklubber for manglende oplysning om intern viden om indkøb af fodboldspillere til klubben.

3.4. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 28 b

SØIKs bødeforelæg af 2. november 2011: En bank vedtog et bødeforelæg på 100.000 kr. for overtrædelse af § 5, stk. 3, jf. § 18, stk. 1, i bekendtgørelse nr. 1234 af 22. oktober 2007 om udarbejdelse af investeringsanalyser, jf. § 28 b, stk. 2, i lov om værdipapirhandel for ikke i forbindelse med udsendelse af en investeringsanalyse i tilstrækkelig grad at oplyse om bankens ejerandel i det analyserede selskab.

3.5. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 29

Nordsjællands Politis bødeforelæg af 18. januar 2011: Et administrations-selskab vedtog et bødeforelæg på 50.000 kr. for overtrædelse af § 29, stk. 1⁷³, i lov om værdipapirhandel m.v. samt overtrædelse af § 16 i storaktionær bekendtgørelsen⁷⁴ ved i forbindelse med flere handler ikke inden for handelsdagen at give underretning til det relevante selskab og Finanstilsynet om krydsning af 5 %-ejergrænsen samt manglende angivelse af dato for, hvornår grænsen for 5 %-ejerskab ikke længere var overskredet.

3.6. Overtrædelse af værdipapirhandelslovens § 44

Midt- og Vestjyllands Politis bødeforelæg af 8. juli 2010: Et selskab vedtog et bødeforelæg på 5.000 kr. for overtrædelse af § 44, stk. 1, i lov om værdipapirhandel m.v. ved at have foretaget udbud til offentligheden af aktier, uden der forelå et prospekt godkendt af Finanstilsynet.

⁷³ Overtrædelser af denne bestemmelse forudsættes i ovennævnte lovforslag i førstegangstilfældet som udgangspunkt straffet med en bøde på 15.000 kr.

⁷⁴ Bekendtgørelse nr. 1256 af 4. november 2015 om storaktionærer.

SØIKs bødeforelæg af 23. juli 2012: En håndboldklub vedtog et bødeforelæg på 10.000 kr. for overtrædelse af § 44, stk. 1, i lov om værdipapirhandel ved at udbyde værdipapirer til offentligheden, uden at der på tidspunktet for udbuddet forelå et godkendt prospekt.

Bilag 2

Udvalgets gennemgang af bødepraksis for overtrædelse af hvidvaskloven

1. Indledning

Udvalget har i samarbejde med SØIK udarbejdet følgende bilag, der indeholder en gennemgang om bødepraksis for overtrædelse af hvidvaskloven.

Pkt. 2 indeholder en kort beskrivelse af bødeniveauet for overtrædelse af lovens § 2 om det såkaldte kontantforbud, mens pkt. 3 indeholder en beskrivelse af praksis efter de øvrige bestemmelser i loven.

Som det vil fremgå af pkt. 3, angår denne praksis ofte flere samtidige overtrædelser af hvidvaskningsloven, hvorfor der – i modsætning til gennemgangen i bilag 1 vedrørende værdipapirhandelsloven – ikke er grundlag for en gennemgang af bødeniveauet for hver af de nævnte bestemmelser. De er derfor i stedet angivet i kronologisk rækkefølge med de seneste først.

2. Særligt om overtrædelse af kontantforbuddet i hvidvasklovens § 2

Med hensyn til overtrædelse af kontantforbuddet i hvidvasklovens § 2, hvorefter erhvervsdrivende ikke må modtage kontantbetalinger på 50.000 kr. (tidligere 100.000 kr.) eller derover, fastsættes bødestraffen efter praksis til en bøde svarende til 25 % af det beløb, som er modtaget i strid med forbuddet, dog som udgangspunkt mindst 10.000 kr., jf. UfR 2009.2619V og UfR 2011.29V. Til fysiske personer udmåles bøden som udgangspunkt til 10 % af virksomhedsbøden, jf. UfR 2011.29V.

SØIK har udstedt 30 bødeforelæg i perioden 2011 til og med 2015 for overtrædelse af kontantforbuddet, jf. § 2, på mellem 1.000 kr. og 2 mio. kr.

3. Praksis i øvrigt

3.1. Retspraksis

Der er i perioden fra 2011 til 2015 afsagt samlet 32 domme for overtrædelse af hvidvaskloven. Bøderne er i størrelsesordenen fra 1.000 kr. til 2,5 mio. kr. Udvalget har i det følgende gennemgået de foreliggende landsretsdomme og enkelte byretsdomme.

Østre Landsrets dom af 21. august 2015: Et vekselbureau og en direktør blev idømt en bøde på henholdsvis 1 mio. kr. og 100.000 kr. for i en periode fra december 2012 til den til april 2013 forsættligt eller groft uagtsomt, at have undladt:

- at udarbejde tilstrækkelige interne regler om kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses- samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risikovurdering og risikostyring, jf. § 25, stk. 1,
- at indhente legitimationsoplysninger, jf. § 12, stk. 1 og 3, og oplysninger om kunders formål med forretningsforbindelsen og det tilsigtede omfang heraf, og undladt at foretage overvågning af kundeforhold, jf. § 12, stk. 4 og 5,
- at undersøge formålet med udførte transaktioner og have undladt at notere og opbevare oplysninger om sådanne undersøgelser, jf. § 6, stk. 2, jf. stk. 1, og
- at underrette SØIK om transaktioner, uanset at transaktionerne på grund af deres størrelse og karakter gav anledning til mistanke om tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme, jf. § 7, stk. 1, 2. pkt., og undladt at sætte disse i bero, indtil underretningen var foretaget, jf. § 7, stk. 3.

Ved bødefastsættelsen lagde landsretten vægt på overtrædelsens karakter, grovhed og omfang.

Østre Landsrets dom af 20. maj 2015: En indehaver af en virksomhed, der berigtigede ejendomshandler blev idømt en bøde på 30.000 kr. Tiltalte fandtes skyldig i tre forhold 1) ved i perioden fra januar 2012 og frem til den 6. februar 2014 som indehaver af virksomheden forsætligt eller groft uagtsomt erhvervsmæssigt at have udbudt tjenesteydelser til virksomheder uden at have udarbejdet tilstrækkelige interne skriftlige regler indeholdende retningslinjer om kundelegitimation jf. § 37, stk. 1, jf. § 25, stk. 1, 2) ved i to tilfælde i oktober 2012 forsætligt eller groft uagtsomt erhvervsmæssigt at have optaget forretningsmæssige forbindelse uden at have sikret sig kendskab til de pågældende kunder ved i tilstrækkeligt omfang at foretage legitimation jf. § 37, stk. 1, § 15, stk. 2, og § 12, stk. 2, jf. § 19, stk. 2.

Retten udtalte i forbindelse med strafudmålingen:

”... Retten har for så vidt angår bødens størrelse lagt vægt på sagens karakter og på, at der for så vidt angår den manglende legitimation har været tale om enkeltstående tilfælde”.

Straffen fastsattes til en bøde på 30.000 kr., jf. hvidvaskningslovens § 37, stk. 1, jf. § 13, stk. 2, jf. § 12, stk. 2, jf. § 19, stk. 2, samt jf. § 25, stk. 1.

Retten i Glostrup dom af 12. maj 2015: Et vekselbureau blev idømt en bøde på 750.000 kr. Tiltalte fandtes skyldig i, forsætligt eller groft uagtsomt:

- ikke at have udarbejdet tilstrækkelige interne regler om kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses- samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risikovurdering og risikostyring, jf. § 25, stk. 1, og
- henholdsvis den 10. og 11. februar 2012 i to tilfælde samt i perioden fra den 1. marts 2012 til den 31. maj 2012 i 229 tilfælde at have udført transaktioner uden at have tilstrækkeligt kendskab til kunderne, herunder have krævet at kunderne legitimerede sig, og uden at have opbevaret identitets- og kontroloplysninger, jf. § 14, stk. 1, jf. § 13, stk. 1, jf. § 12, stk. 1-4, samt § 23, stk. 1.

Retten udtalte i forhold til bødeudmålingen:

”... Lovgiver har ikke fastsat nogen takster for de bøder, som skal udmåles ved overtrædelse af loven, men det forudsættes dog, at bøden skal være følelig for at sikre overholdelse af reglerne.

Retten finder under disse omstændigheder, at bøden passende kan fastsættes til 25 % af det beløb, som de vekslede beløb overstiger grænsen for kravet om legitimering, med en vis nedrunding til hele tusinde kr. Den samlede bøde for de tre forhold kan herefter fastsættes til 750.000 kr.”

Københavns Byrets dom af 28. april 2015: Et vekselbureau og en direktør blev idømt en bøde på henholdsvis 2 mio. kr. og 200.000 kr. De tiltalte fandtes skyldige i forsætligt eller groft uagtsomt:

- ikke at have udarbejdet tilstrækkelige interne regler om kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses- samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risikovurdering og risikostyring ledelseskontrol og kommunikation, jf. § 25, stk. 1,
- at have optaget forretningsforbindelse og udført 37 vekslinger for seks kunder uden at have tilstrækkeligt kendskab til kunderne eller i tilstrækkeligt omfang at have sikret sig oplysninger om formålet med forretningsforbindelserne og det tilsigtede omfang, jf. § 13, stk. 2, jf. 12, stk. 3, 4 og 5, 3. pkt. jf. til dels § 14, stk. 1, 1. pkt.,
- ikke at have undersøgt formålene med de 37 mistænkelige vekslinger, jf. § 6, stk. 2, jf. stk. 1, og
- ikke at have indberettet 11 af vekslingerne til SØIK og stillet vekslingerne i bero, jf. § 7, stk. 1, 2. pkt., og § 7, stk. 3.

Retten udtalte i forhold til bødeudmålingen::

”Straffen i forhold 1 [overtrædelse af § 25, stk. 1] skal efter praksis fastsættes med udgangspunkt i en bøde på 40.000 kr. og straffen i forhold 2 – 5 [overtrædelse af § 13, stk. 2, § 12, stk. 3, stk. 4, og stk. 5, 3. pkt., jf. stk. 1, jf. til dels § 14, stk. 1, 1. pkt., § 6, stk. 2, jf. stk. 1, § 7, stk. 1, 2. pkt., og § 7, stk. 3] skal fastsættes efter de retnings-

linjer, der er fastsat af Højesteret i U 2011.1943 H, således at udgangspunktet for bøden er 25 % af det samlede transaktionsbeløb på 8.141.747 kr. svarende til 2.075.436,75 kr. Der er ikke grundlag for at fastsætte isolerede bødestrafte for forholdene 2 – 3 og 4 – 5 og foretage absolut kumulation heraf, og retten finder efter en samlet bedømmelse af de konkrete lovovertrædelser af hvidvaskloven, ikke grundlag for at forhøje bøden med 50 %. Afrundet efter praksis er udgangspunktet for bøden herefter 2.000.000 kr.”

Københavns Byrets dom af 19. marts 2015: Et vekselbureau og en direktør blev idømt en bøde på henholdsvis 200.000 kr. og 20.000 kr. De tiltalte fandtes skyldige i forsætligt eller groft uagtsomt:

- at have forestået transaktioner for fire kunder uden at have tilstrækkeligt kendskab til kunderne, herunder at have krævet, at kunderne legitimerede sig, og for ikke at have opbevaret identitets- og kontroloplysninger vedrørende de pågældende kunder, jf. § 13, stk. 1, § 12, stk. 2, stk. 4, og stk. 5, 2. pkt., jf. § 14, stk. 1, 1. pkt., samt § 23, stk. 1, og
- at have undladt at undersøge formålet med fire mistænkelige transaktioner, jf. § 6, stk. 2, jf. stk. 1.

I forhold til strafudmålingen udtalte retten bl.a.:

”Med hensyn til strafudmålingen skal retten bemærke, at det af hvidvaskdirektivet, som ligger til grund for hvidvaskloven, fremgår, at medlemsstaterne i deres lovgivning bør fastsætte effektive sanktioner, som står i rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed og har afskrækkende effekt. Der er ikke i forarbejderne til hvidvaskloven angivet nogen vejledende kriterier for strafudmålingen.

Retten finder, at straffen bør fastsættes med udgangspunkt i de retningslinjer, der er fastsat af Højesteret i U 2011.1943H, således at bøden fastsættes som 25 % af det samlede transaktionsbeløb på 860.513 kr. med fradrag af et beløb på 4 x 1.000 euro svarende til det beløb, som tiltalte (direktøren) lovligt kunne have vekslet uden overholdelse af de særlige legitimationskrav i § 12...”

Købehavns Byrets dom af 8. januar 2015: En virksomhed og en direktør blev idømt en bøde på henholdsvis 40.000 kr. og 4.000 kr. ved forsætligt eller groft uagtsomt at have haft ansvaret for pengeoverførselsvirksomhed

uden at have udarbejdet tilstrækkelige interne regler om navnlig kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses- samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risikovurdering samt risikostyring, jf. § 25, stk. 1.

Københavns Byrets dom af 1. december 2014: En direktør blev idømt en bøde på 4.000 kr. for forsætligt eller groft uagtsomt i en periode fra april 2013 til september 2013 at have drevet forretning med valutaveksling uden at have udarbejdet tilstrækkelig skriftlige interne regler om navnlig kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses- samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risikovurdering, risikostyring, ledelseskontrol og kommunikation, jf. § 25, stk. 1.

Retten på Frederiksberg dom af 3. november 2014: En udbyder af tjenesteydelser blev idømt en bøde på 125.000 kr. Tiltalte fandtes skyldig i forsætligt eller groft uagtsomt:

- at have etableret faste kundeforhold uden at have sikret sig kendskab til de pågældende kunder ved i tilstrækkeligt omfang at foretage legitimation og notere identitetsoplysninger vedrørende kunderne, jf. § 13, stk. 2, jf. § 12, stk. 1, 3, 4 og 5,
- at have ageret som udbyder af tjenesteydelser uden at have anmeldt ændringer i ledelsen med henblik på registrering og godkendelse i Erhvervsstyrelsen, jf. § 31, stk. 2, jf. stk. 1, jf. bekendtgørelse nr. 1197 af 10. december 2008 om anmeldelse og registrering af vekselkontorer og udbydere af tjenesteydelser til virksomheder i Erhvervs- og Selskabsstyrelsens register § 9, stk. 2, jf. stk. 1, jf. § 4, og
- at have undladt at efterkomme Erhvervsstyrelsens påbud om, at give styrelsen oplysninger om selskabets udenlandske samarbejdspartnere, der er nødvendige til brug for styrelsens tilsyn med overholdelsen af hvidvaskloven, eller regler udstedt i medfør heraf, jf. § 32, stk. 5, jf. § 32, stk. 3.

UfR 2015.289 Ø (Østre Landsrets dom af 10. oktober 2014): Et kontorhotel blev idømt en bøde på 50.000 kr. Tiltalte fandtes skyldig i tre forhold,

som bestod i 1) ikke at have været registreret hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fra 2010 til 2013, jf. § 31, stk. 1, 2) at have udøvet virksomhed som kontorhotel for fire virtuelle kunder, jf. § 13, stk. 2, jf. § 12, stk. 1, 3, 4 og 5, og 3) manglende udarbejdelse af tilstrækkelige regler for kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses-, samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risikovurdering, risikostyring, ledelseskontrol samt kommunikation, jf. § 25, stk. 1.

Landsretten bemærkede bl.a.:

”Der er ikke i forarbejderne til hvidvaskloven angivet vejledende bemærkninger om fastsættelse af bøder.

Hvidvaskloven implementerer EU's 3. hvidvaskdirektiv (direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005). Hvidvaskdirektivet indeholder bestemmelser om sanktioner for overtrædelse af direktivet. Det fremgår således af artikel 39, stk. 1:

»Medlemsstaterne sørger for, at fysiske og juridiske personer, der er omfattet af dette direktiv, kan drages til ansvar for overtrædelse af de nationale bestemmelser, som vedtages til gennemførelse af dette direktiv. Sanktionerne skal være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning.«

Af præambelen til direktivet fremgår det, at hvidvaskdirektivet indgår som et led i bestræbelser på at imødegå alvorlig kriminalitet, navnlig hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Overholdelsen af hvidvaskloven har betydning for myndighedernes muligheder for at efterforske og forebygge de nævnte former for kriminalitet.”

Derudover udtalte landsretten:

”Landsretten har ikke fundet grundlag for, som påstået af anklagemyndigheden, at fastsætte isolerede bødestraffe for forholdene 1-3 og foretage absolut kumulation heraf, idet der efter retsgrundlaget ikke er grundlag for at fravige det almindelige strafferetlige princip om modereret kumulation ved fastsættelse af straffen for flere overtrædelser til samtidig pådømmelse.”

Efter en samlet vurdering fandt landsretten herefter, at straffen skulle fastsættes til en bøde på 50.000 kr.

Retten på Frederiksberg dom af 20. januar 2014: Et selskab og en direktør blev idømt en bøde på henholdsvis 200.000 kr. og 20.000 kr. for overtrædelse af hvidvaskloven. De tiltalte fandtes skyldige i følgende forhold:

- i en periode fra 1. marts 2006 til 25. marts 2013 at have overtrådt § 31, stk. 1, ved at have udbudt tjenesteydelser i form af at have stillet hjemstedsadresse eller anden adresse, som er beregnet til kontraktadresse til rådighed for virksomheder uden registrering i Erhvervs- og Selskabsstyrelsen,
- i en periode fra 1. januar 2012 til 4. juni 2013 at have overtrådt § 25, stk. 1, ved ikke at have udarbejdet tilstrækkelige skriftlige interne regler om kundelegitimation, indberetning, intern kontrol m.v. for at forebygge og forhindre hvidvask og terrorfinansiering, og.
- i en periode fra 1. januar 2012 til 4. juni 2013 at have overtrådt § 13, stk. 2, ved at have etableret faste kundeforhold uden at have sikret sig fuldt kendskab til og legitimering af de pågældende kunder.

Københavns Byrets dom af 3. september 2014: Et vekselbureau blev idømt en bøde på 60.000 kr. for forsætligt eller groft uagtsomt ikke at have udarbejdet tilstrækkelige skriftlige interne regler om navnlig kundelegitimation, indberetning, internt kontor m.v., jf. § 25, stk. 1, og ved ikke at have efterkommet Erhvervs- og Selskabsstyrelsens påbud herom, jf. § 32, stk. 5.

Retten på Frederiksberg dom af 15. oktober 2013: Et selskab blev idømt en bøde på 20.000 kr. for i en periode forsætligt eller groft uagtsomt ikke at have været registreret hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen fra februar 2012 til maj 2013, jf. § 31, stk. 1.

Østre Landsrets dom af 31. maj 2013: En serviceprovider, der udbød tjenesteydelser til virksomheder omfattet af hvidvaskloven, blev idømt en bøde på 100.000 kr. for manglende registrering hos Erhvervsstyrelsen, jf. § 31, stk. 1, i hvidvaskloven. Ved bødefastsættelsen angav retten:

”Der er ikke i forarbejderne til hvidvaskloven angivet vejledende bemærkninger om fastsættelse af bøder. Det fremgår imidlertid af hvidvaskdirektivet, at sanktioner for overtrædelse af direktivet skal være effektive, forholdsmæssige og have afskrækkende virkning. På den baggrund og henset til formålet med hvidvaskloven bør bøden være følelig.

Ved fastsættelse af bøden lægger landsretten vægt på, at det tiltalte selskab erhvervsmæssigt har udbudt tjenesteydelser til virksomheder uden at være registreret hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen. Manglende registrering har betydning for Erhvervs- og Selskabsstyrelsens mulighed for at føre tilsyn som forudsat i hvidvaskloven. Landsretten lægger endvidere vægt på omfanget af det tiltalte selskabs virksomhed i den periode, det drev virksomhed uden at være registreret hos Erhvervs- og Selskabsstyrelsen.”

Københavns Byrets dom af 18. marts 2013: En udbyder af tjenesteydelser til virksomheder blev idømt en bøde på 60.000 kr. Tiltalte fandtes skyldig i forsætligt eller groft uagtsomt ikke at have udarbejdet tilstrækkelige interne regler om navnlig kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses-, samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risikovurdering samt risikostyring, jf. § 25, stk. 1, og for ikke at have efterkommet Erhvervsstyrelsens påbud om at udarbejde tilstrækkelige interne regler om ovennævnte forhold, jf. § 32, stk. 5, jf. stk. 1, jf. § 25, stk. 1.

Retten nævner bl.a. i forhold til bødefastsættelse:

”Der foreligger ikke oplysninger om tiltaltes økonomiske forhold eller hvilke eventuelle økonomiske fordele, der er opnået. Bøden må derfor fastsættes skønsmæssigt.”

UfR 2013.1872 Ø (Østre Landsrets dom af 5. marts 2013): Et kontokort-selskab blev idømt en bøde på 2,5 mio. kr. for overtrædelse af hvidvasklovens § 12, stk. 5, jf. § 25, stk. 1, stk. 2 og stk. 4 (tidligere stk. 3), jf. § 34, stk. 2 og stk. 7, ved fra 1. marts 2006 og frem til 2012 ikke at have foretaget nogen form for løbende overvågning af faste kundeforhold m.v., herunder undladt at foretage nødvendige foranstaltninger som påbudt den 5. februar 2010 af Finanstilsynet. Landsretten bemærkede bl.a.:

”Forarbejderne til hvidvaskloven indeholder ... ikke nogen angivelse om bødemålingen eller bødens niveau. Af hvidvaskdirektivet, som ligger til grund for hvidvaskloven, fremgår imidlertid, at medlemsstaterne i deres lovgivning bør fastsætte effektive sanktioner, som står i rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed, og som har afskrækkende virkning. På den baggrund tiltræder landsretten, at bøden skal være følelig, og at der ved udmålingen af bødens størrelse skal tages hensyn til den udgift, virksomheden har sparet ved ikke at overholde lovgivningen.

Herefter tiltræder landsretten, at [selskabets] samlede besparelse ud fra de foreliggende oplysninger er opgjort til skønsmæssigt 1 mio. kr., og at bøden som udgangspunkt bør svare til det dobbelte heraf. Landsretten finder imidlertid, at der i sagen foreligger sådanne omstændigheder, at dette udgangspunkt skal fraviges i skærpende retning.

Landsretten har ved denne bedømmelse lagt vægt på, at [selskabet], således som det efter bevisførelsen er lagt til grund ved afgørelsen af skyldsspørgsmålet, bevidst ikke har overholdt hvidvasklovens regler, ligesom virksomheden bevidst ikke har efterkommet Finanstilsynets påbud. Den manglende overholdelse og efterkommelse er foregået over flere år.

Som følge heraf, og da der ikke [...] har foreligget formildende omstændigheder, findes bøden herefter at burde forhøjes til 2,5 mio. kr.”

Københavns Byrets dom af 19. november 2012: Et vekselbureau blev idømt bøde på 1,76 mio. kr. for manglende underretning om én kundes mistænkelige transaktioner. Vekselbureauet fandtes skyldig i en periode fra 2008 til 2011 forsætligt eller groft uagtsomt:

- erhvervmæssigt at have udøvet virksomhed med valutaveksling, uden at have udarbejdet tilstrækkelige skriftlige interne regler om navnlig kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses- samt noteringspligt, indberetning, opbevaring af registreringer, intern kontrol, risikovurdering samt risikostyring, jf. § 25, stk. 1 og 2, i hvidvaskloven,
- have optaget forretningsmæssig forbindelse og etableret et kunde-forhold, uden at have sikret sig tilstrækkelig kendskab til og legitimering af den pågældende kunde, samt ikke have indhentet for-

mål med og omfang af forretningsforbindelsen, ikke overvåget kundeforholdet og ikke at have opbevaret identitets- og kontroloplysninger om kundeforholdet, jf. § 13, stk. 2, jf. § 12, stk. 2, 3, 4 og 5, jf. § 23, stk. 1, i hvidvaskloven,

- have undladt at undersøge formålet med 24 transaktioner vedrørende ovenstående kundeforhold, selvom tiltalte var eller burde have været opmærksom på, at disse transaktioner var mistænkelige samt ikke at have noteret og opbevaret resultatet af sådanne undersøgelser, jf. § 6 i hvidvaskloven,
- have undladt at indberette de 24 mistænkelige transaktioner til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, jf. § 7 i hvidvaskloven, og
- have undladt at sætte de 24 transaktioner i bero, selvom der var tale om mistænkelige transaktioner, jf. § 7 i hvidvaskloven.

Retten lagde ved strafudmålingen vægt på vekselkontorets omsætning. Derudover lagde retten vægt på, at direktøren ikke havde gjort sig bekendt med hvidvaskloven på trods af, at han drev virksomhed med en betydelig omsætning omfattet af hvidvaskloven. Retten lagde desuden vægt på, at direktøren ikke havde haft udgifter til etablering af foranstaltninger, der skulle anvendes til iagttagelse af loven. Derudover henviste retten til strafudmålingen i UfR 2011.1943 H vedrørende toldloven.

3.2. Praksis mht. administrative bødeforelæg

Der er i perioden 2011 til 2015 udstedt i alt 41 bødeforelæg for overtrædelse af hvidvaskloven inklusiv de 30 bødeforelæg for overtrædelse af kontantforbuddet, der er nævnt ovenfor.

De udstedte bødeforelæg for øvrige overtrædelser er i størrelsesordenen fra 4.000 kr. og op til 6 mio. kr. I det følgende gennemgås en række af disse bødeforelæg, der angår overtrædelser begået af finansielle virksomheder.

SØIKs bødeforelæg af 16. september 2014: En bank modtog et bødeforelæg på 160.000 kr. for overtrædelse af hvidvaskloven ved ikke at have efterkommet Finanstilsynets påbud om at klarlægge samtlige af bankens virksomhedskunders ejer- og kontrolstruktur samt legitimere reelle ejere for disse, jf. hvidvasklovens § 34, stk. 7. Oplysningerne manglede for ikke under 32 af bankens virksomhedskunder.

SØIKs bødeforelæg af 10. oktober 2013: En bank vedtog et bødeforelæg på 5,5 mio. kr. for overtrædelse af hvidvaskningsloven ved ikke at have noteret og opbevaret resultatet af bankens undersøgelser vedrørende transaktioner, som på grund af deres særlige karakter måtte antages at kunne have tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme, jf. § 6, stk. 2, ved manglende elektronisk overvågning af kundetransaktioner, jf. § 12, stk. 5, og ved ikke at have haft tilstrækkelige bestemmelser herom i sine interne regler, jf. § 25, stk. 1.

SØIKs bødeforelæg af 10. april 2013: En sparekasse vedtog et bødeforelæg udstedt af SØIK på 50.000 kr. for overtrædelse af hvidvaskloven ved bl.a. at have undladt at overholde pligten til at hemmeligholde, at der var givet underretning efter hvidvasklovens § 7. Derudover havde banken oplyst kunder om, at der ville blive iværksat en undersøgelse af, om der var tale om hvidvask af penge i forbindelse med overførsler til de pågældendes konti, jf. § 27, stk. 1.

SØIKs bødeforelæg af 27. januar 2012: En bank vedtog et bødeforelæg udstedt af SØIK på 650.000 kr. for overtrædelse af hvidvaskloven ved bl.a. at have undladt at sikre sig fuldt kendskab til en kunde, jf. § 12, stk. 1, 2 og 4, og ved ikke at have opbevaret identitetsoplysninger vedrørende kunden, jf. § 23, stk. 1, samt ved ikke at have foretaget undersøgelser af transaktioner med tilknytning til samme kundeforhold, som på grund af deres karakter særligt menes at have tilknytning til hvidvask, jf. § 6, stk. 2. Ydermere havde banken ikke foretaget underretning af SØIK om transaktioner foretaget i relation til samme kundeforhold, uanset at banken havde mistanke om, at transaktionen havde eller havde haft tilknytning til hvidvask, jf. § 7, stk. 1. Endelig havde banken udbetalt indestående vedrørende kundeforholdet på en check, uanset mistanke om hvidvask, jf. § 7, stk. 3.

SØIKs bødeforelæg af 2011: En bankfilial vedtog et bødeforelæg udstedt af SØIK på 3,7 mio. kr. for overtrædelse af hvidvaskloven ved bl.a. flere organisatoriske brister og mangelfulde forretningsgange, jf. § 25, stk. 1, en række tilfælde af utilstrækkeligt kundekendskab, jf. § 12, stk. 1-4, og manglende overvågning af faste kundeforhold, jf. § 12, stk. 5. Derudover havde filialen undladt at indføre procedurer til at kunne afgøre, om en kunde var en politisk udsat person i et andet land, jf. § 19, stk. 4. SØIK afgjorde sagen ved bødeforelæg. SØIK har oplyst, at der ved bødefastsættelsen er taget hensyn til, at filialen i betydelig grad havde medvirket til sagens opklaring.

