



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Marts 2019

Rigsrevisionens notat om

tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens foranstaltninger mod hvidvask og finan- siering af terrorisme

Tilrettelæggelsen af en større undersøgelse af statens foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme

5. marts 2019

RN 702/19

I. Indledning

1. Statsrevisorerne anmodede på deres møde den 19. december 2018 om en undersøgelse af statens foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, jf. rigsrevisorlovens § 8, stk. 1. Dette notat beskriver, hvordan en eventuel større undersøgelse vil kunne tilrettelægges.

Undersøgelsen kan gennemføres, så Rigsrevisionen forventer at kunne afgive en beretning til Statsrevisorerne primo 2020.

II. Baggrund

2. Hvidvaskloven trådte i kraft første gang i 1993 som følge af et EU-direktiv (hvidvaskdirektivet). Statsrevisorerne bemærker i anmodningen, at der i hvidvaskloven er fastsat flere undersøgelses- og underretningspligter, som en række virksomheder og personer (penge- og realkreditinstitutter, fondsmægler- og forsikringsselskaber, pensionskasser, udbydere af betalingstjenester og spil, advokater, revisorer mv.) og offentlige myndigheder skal påse.

3. Statsrevisorerne stillede følgende spørgsmål:

- Er indsamlingen af informationer om potentiel hvidvask og terrorfinansiering tilrettelagt, så den kan danne grundlag for en effektiv forebyggelse og retsforfølgelse?

I den forbindelse ønskes undersøgt, i hvilken grad informationer fra indberetningspligtige myndigheder, personer og virksomheder samt andre offentlige myndigheder, der har tilgang til informationer om sager med mistanke om hvidvask og terrorfinansiering, nyttiggøres.

- Har Finanstilsynet ført effektivt tilsyn med, om de virksomheder og personer, der er omfattet af hvidvaskloven, overholder lovens krav om bl.a. indberetning og gennemførelse af kundekendskabsanalyser?

- Har Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) en effektiv tilrettelæggelse af arbejdet med at modtage, analysere og videreformidle underretninger om mulig hvidvask og terrorfinansiering, og hvordan har SØIK planlagt at skulle behandle det stigende antal indberetninger, som må forventes i de kommende år?
- I hvilket omfang sker der en løbende evaluering af den samlede indsats mod hvidvask, hvor både nationale og internationale erfaringer inddrages?
- Hvordan håndterer SØIK retssikkerheden for personer og virksomheder, der sker underretning om?

Statsrevisorerne har i deres anmodning foreslået, at tidsperioden er 2016-2018.

III. Opgave- og ansvarsfordelingen mellem aktørerne

Financial Action Task Force (FATF)

FATF er et uafhængigt mellemstatsligt samarbejde, som har til formål at udvikle og fremskynde tiltag til at bekæmpe hvidvask og finansiering af terrorisme. FATF blev oprettet i 1989 og har i dag 38 medlemmer, herunder EU. Danmark har været medlem siden 1991.

FATF vedtager standarder for foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, som medlemmerne har forpligtet sig til at efterleve.

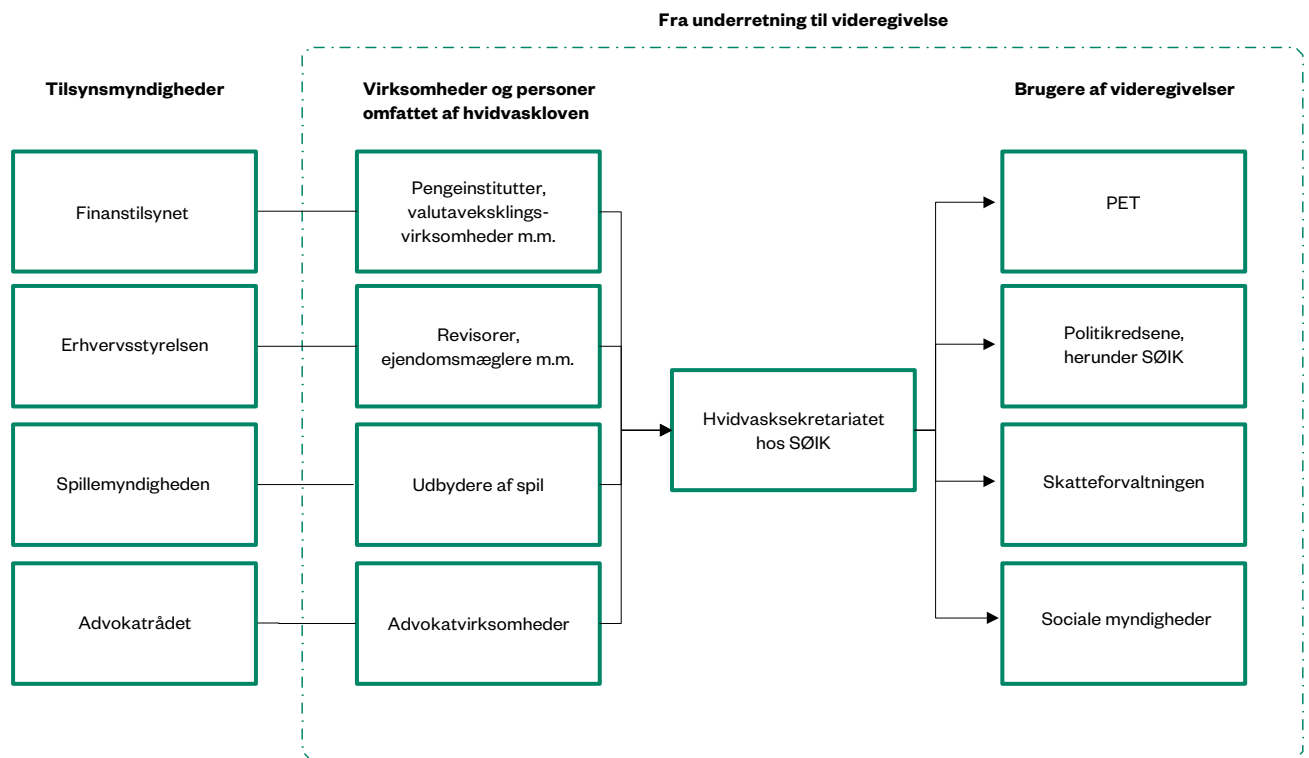
EU har løbende implementeret FATF's standarder i hvidvaskdirektivet, og det 4. hvidvaskdirektiv implementerer således FATF's senest reviderede standarder fra 2012.

4. Statens foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme er tilrettelagt i hvidvaskloven. Den seneste hvidvasklov fra juni 2017 har til hensigt at implementere EU's 4. hvidvaskdirektiv, der bygger på standarderne fra Financial Action Task Force (FATF), som Danmark er medlem af. Dvs. at der inden for den anmodede undersøgelsesperiode har været 2 hvidvasklove. Derudover har der været lovændringer i 2017 og 2018, som efterfølgende har justeret hvidvaskloven i mindre omfang.

5. Statens foranstaltninger involverer et komplekst samarbejde mellem mange forskellige aktører. De har hver deres ansvar for enkelte dele af indsatsen og mødes i en række forskellige fora. I figur 1 forsøger vi på en forenklet måde at vise opgave- og ansvarsfordelingen mellem aktørerne i statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme. Figuren viser processen, fra de underretningspligtige underretter til Hvidvasksekretariatet hos SØIK, til Hvidvasksekretariatet videregiver oplysninger til andre myndigheder. Derudover eksisterer der forskellige feedbackmekanismer og anden tværgående udveksling af information, som ikke fremgår af figuren.

Figur 1

Forenklet oversigt over ansvars- og opgavefordelingen i forhold til statens foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme



Note: Hvidvaskloven forpligter også tilsynsmyndighederne og skatteforvaltningen til at underrette Hvidvasksekretariatet ved mistanke om hvidvask. Tilsynsmyndighederne kan desuden modtage videregivelser fra Hvidvasksekretariatet.

Kilde: Rigsrevisionen.

6. *Virksomheder og personer omfattet af hvidvaskloven* er bl.a. forpligtede til at identificere og vurdere risikoen for, at de bliver misbrugt til hvidvask eller finansiering af terrorisme. Derudover skal de indhente og kontrollere identifikationsoplysninger på deres kunder samt løbende overvåge kundernes forretninger hos dem. De forpligtede virksomheder og personer skal omgående underrette Hvidvasksekretariatet hos SØIK, hvis de får mistanke om hvidvask eller terrorfinansiering, som de ikke umiddelbart kan afkræfte.

7. *Hvidvasksekretariatet* hos SØIK modtager og analyserer underretningerne. I 2016 modtog Hvidvasksekretariatet ca. 19.000 underretninger, mens de 2 år efter i 2018 modtog godt 35.000 underretninger. Hvidvasksekretariatet kan ud fra en konkret vurdering videregive underretningerne som efterretninger, hvori oplysninger fra én eller flere underretninger kan indgå, eller som større efterforskningsoplæg til de relevante myndigheder, fx politikredsene, PET, andre dele af SØIK, skatteforvaltningen eller eventuelt sociale myndigheder. En underretning kan indgå i flere videregivelser på forskellige tidspunkter og bliver ikke nødvendigvis videregivet inden for den samme tidsperiode, som Hvidvasksekretariatet modtog underretningen i.

Forskel på underretning og videregivelse

Forskellen på en underretning og en videregivelse er baseret på, at underretninger er det enkeltstående informationsbillede, som Hvidvasksekretariatet modtager fra de underretningspligtige aktører. Videregivelser kan indeholde én eller flere underretninger og i visse tilfælde også informationer fra andre kilder. Hvidvasksekretariatet videregiver oplysninger som enten efterretninger eller som større efterforskningsoplæg.

8. Modtagere af efterretninger er både de retshåndhævende myndigheder (politikredsene, SØIK og PET), tilsynsmyndigheder og myndigheder, der træffer forvaltningsmæssige afgørelser (skatteforvaltningen og eventuelt sociale myndigheder). De retshåndhævende myndigheder bruger bl.a. videregivelserne i deres efterforskning af, om der er sket strafbare lovovertrædelser, som enten bør medføre bøde eller retsforfølges ved domstolene. Tilsynsmyndighederne bruger efterretningerne til støtte for deres tilsynsarbejde, fx som forberedelse til tilsynsbesøg. Myndighederne, der træffer forvaltningsmæssige afgørelser, nyttiggør efterretningerne ved fx at ændre i skatteopkrævningen eller i udbetalingen af sociale ydelser. Derudover bruges efterretningerne også til operativ og strategisk analyse samt til at opbygge og indsamle viden i de respektive myndigheder.

9. *Tilsynsmyndighederne* (Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen, Spillemyndigheden og Advokatrådet) forestår tilsynet med, om virksomheder og personer omfattet af hvidvaskloven har iværksat de foranstaltninger, som loven pålægger dem. Der er stor forskel i antallet af virksomheder, som de forskellige tilsynsmyndigheder skal føre tilsyn med, ligesom der er stor forskel på, hvor mange transaktioner de forskellige typer af virksomheder skal overvåge. Foruden den direkte tilsynsforpligtelse har tilsynsmyndighederne også et ansvar for at vejlede virksomheder og personer, så de er bekendt med, hvordan de skal forstå og gennemføre lovens krav. Tilsynsmyndighederne skal desuden underrette Hvidvasksekretariatet hos SØIK, hvis de i forbindelse med deres tilsynsforpligtelser får kendskab til forhold, der giver anledning til mistanke om hvidvask eller finansiering af terrorisme. Finanstilsynet og Spillemyndigheden er desuden forpligtede til at samarbejde med kompetente myndigheder i EU- og EØS-lande om tilsynsaktiviteter.

10. Alle de involverede myndigheder i figuren hører under henholdsvis Erhvervsministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets ressortområder. Erhvervsministeriet og Justitsministeriet har ansvaret for at udarbejde den nationale strategi mod bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme, mens SØIK og PET har ansvaret for at udarbejde nationale risikovurderinger for henholdsvis hvidvask og terrorfinansiering i Danmark. En række involverede myndigheder indgår i forskellige koordinerings- og samarbejdsfora, herunder fx HvidvaskForum. Derudover indgår flere myndigheder også i en række internationale fora om bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering.

FATF's evaluering og Europa-Kommissionens åbningskrivelse

11. Danmark har som medlem af FATF forpligtet sig til at leve op til FATF's standarder. FATF gennemførte inden vedtagelsen af den nuværende hvidvasklov en evaluering af, om Danmarks foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme levede op til FATF's standarder. Evalueringsrapporten blev offentliggjort i august 2017 og rejste en række kritikpunkter af Danmarks efterlevelse af de tekniske standarder og af effektiviteten af den danske indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme.

12. Efterfølgende trådte den nye hvidvasklov i kraft, og de involverede danske myndigheder iværksatte en række yderligere initiativer. På den baggrund offentliggjorde FATF i november 2018 en opfølgingsrapport, hvor FATF ændrede vurderingen af Danmarks efterlevelse af en række af FATF's tekniske standarder. Erhvervsministeriet og Justitsministeriet har oplyst, at der pågår en række initiativer, der skal bidrage til, at FATF's vurdering af Danmark forbedres.

13. Danmark modtog i november 2018 en åbningskrivelse fra Europa-Kommissionen, hvori Europa-Kommissionen fandt, at en række bestemmelser i EU's 4. hvidvaskdirektiv endnu ikke var gennemført i dansk lovgivning. Det fremgår af regeringens svar til Europa-Kommissionen fra januar 2019, at regeringen i foråret 2019 vil fremsætte et lovforslag om implementering af EU's 5. hvidvaskdirektiv. I forbindelse med behandlingen af dette lovforslag vil regeringen håndtere Europa-Kommissionens bemærkninger til den danske implementering af EU's 4. hvidvaskdirektiv.

IV. Tilrettelæggelsen af undersøgelsen

14. Vi vil gennemføre en undersøgelse af, om statens foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme er tilrettelagt, så de danner grundlag for en effektiv forebyggelse og retsforfølgelse. Vi forventer, at undersøgelsen vil falde i 3 overordnede dele. Vi vurderer, at disse 3 dele samlet set vil belyse, i hvilken grad informationer om sager med mistanke om hvidvask og finansiering af terrorisme bliver nyttiggjort, jf. Statsrevisorernes første spørgsmål i anmodningen.

15. Den første del vil handle om de *ansvarlige og involverede myndigheders overordnede koordinering af og samarbejde om indsatsen* for at bekæmpe hvidvask og finansiering af terrorisme. I denne del vil vi bl.a. svare på Statsrevisorernes spørgsmål om, i hvilket omfang der sker en løbende evaluering af den samlede indsats mod hvidvask, hvor både nationale og internationale erfaringer inddrages. Hertil vil vi inddrage resultaterne i FATF's evaluering, i det omfang det er relevant.

16. Den anden del af undersøgelsen vil handle om de *ansvarlige tilsynsmyndigheders indsats* for at sikre, at virksomheder og personer omfattet af hvidvaskloven overholder lovens krav. Herunder vil vi svare på Statsrevisorernes spørgsmål om, hvorvidt Finanstilsynet har ført et effektivt tilsyn, men også undersøge, om det samme har været tilfældet for de øvrige ansvarlige tilsynsmyndigheder, jf. figur 1. Det skal her bemærkes, at Rigsrevisionen ifølge rigsrevisorloven ikke har adgang til at revidere Advokatrådet og derfor kun har adgang til Advokatrådets tilsyn med advokaters og advokativirksomheders efterlevelse af kravene i hvidvaskloven i kraft af den tilsyns adgang, som ressortministeriet har over for Advokatrådet.

17. Den tredje del af undersøgelsen vil handle om de *ansvarlige myndigheders behandling af de underretninger og videregivelser*, som tilvejebringes i kraft af foranstaltningerne i hvidvaskloven. Herunder vil vi svare på Statsrevisorernes spørgsmål om SØIK's tilrettelæggelse af arbejdet med at modtage, analysere og videregive underretninger om mulig hvidvask og terrorfinansiering samt Statsrevisorernes spørgsmål om, hvordan SØIK håndterer retssikkerheden for de virksomheder og personer, der sker underretning om.

18. Undersøgelsens tidsperiode vil være fra 2016 og frem. Dog vil vi i visse aspekter af undersøgelsen kunne have behov for at gå længere tilbage i tid for at kunne vurdere forholdene i den rigtige sammenhæng.

19. Rigsrevisionen skal for god ordens skyld understrege, at der undervejs vil kunne ske ændringer i forhold til det skitserede oplæg.

Lone Strøm