



**FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN**

August 2023

**Rigsrevisionens notat om
beretning om**

**statens indsats mod
hvidvask og finansiering
af terrorisme**

Opfølgning i sagen om indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme (beretning nr. 9/2019)

1. Rigsrevisionen følger i dette notat op på sagen om statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme, som blev indledt med en beretning i januar 2020. Vi har tidligere behandlet sagen i notat til Statsrevisorerne af 20. maj 2020.

2. Hvidvaskloven forpligter en række juridiske personer og virksomheder, fx banker, realkreditinstitutter, advokater og spiludbydere (herefter de forpligtede virksomheder), til at underrette Hvidvasksekretariatet, hvis de har mistanke om, at transaktioner vedrører hvidvask eller finansiering af terrorisme.

Statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme indbefatter, at udvalgte myndigheder under Erhvervsministeriet (Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen) og Skatteministeriet (Spillemyndigheden) skal føre tilsyn med, at de forpligtede virksomheder følger kravene i hvidvaskloven. Tilsynet består både af en kontrol- og en vejledningsindsats.

Hvidvasksekretariatet under Justitsministeriet skal modtage og analysere underretningerne fra de forpligtede virksomheder. Hvidvasksekretariatet skal vurdere, om oplysningerne skal gives videre til andre relevante myndigheder, som har til opgave at undersøge, om underretningerne vedrører skatteunddragelse eller strafbare forhold. De relevante myndigheder omfatter politiet, herunder politikredsene, National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK), og Politiets Efterretningstjeneste (PET), samt Skattestyrelsen.

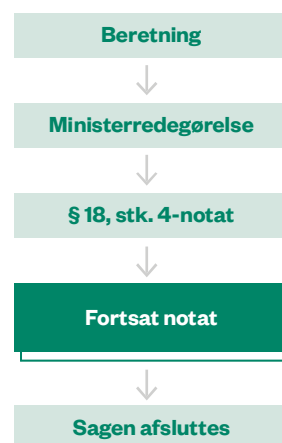
Hvidvasksekretariatet skal have feedback fra politikredsene, NSK, PET og Skattestyrelsen om, hvordan de underretninger, som Hvidvasksekretariatet har videresendt til disse myndigheder, er blevet nyttiggjort. De forpligtede virksomheder skal have feedback fra Hvidvasksekretariatet om, hvordan staten har nyttiggjort de underretninger, som virksomhederne har sendt til Hvidvasksekretariatet. Det er afgørende for effektiviteten af indsatsen mod hvidvask, at der er et velfungerende feedback-flow, så Hvidvasksekretariatet og de forpligtede virksomheder får viden om, hvorvidt myndighederne sender de relevante underretninger videre, og hvilke underretninger der nyttiggøres.

Statens behandling af underretninger fra de forpligtede virksomheder er uddybet i bilag 1.

27. juni 2023

RN 1114/23

Sagsforløb for en større undersøgelse



Du kan læse mere om forløbet og de enkelte step på www.rigsrevisionen.dk

National enhed for Særlig Kriminalitet (NSK) hed tidligere Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK).

3. Beretningen handlede om, hvorvidt Erhvervsministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme havde været effektiv.

Beretningen viste, at der var udfordringer ved myndighedernes kontrol- og vejledningsindsats i forhold til de forpligtede virksomheder. Beretningen viste også, at der var udfordringer ved Hvidvasksekretariatets analyser af underretningerne fra de forpligtede virksomheder og videregivelsen af underretningerne til de relevante myndigheder, feedbacken fra de relevante myndigheder til Hvidvasksekretariatet og feedbacken fra Hvidvasksekretariatet til de forpligtede virksomheder.



Konklusion

Rigsrevisionens opfølgning har vist, at:

Spillemyndigheden under Skatteministeriet har taget initiativ til at styrke kontrol- og vejledningsindsatsen over for de forpligtede virksomheder, der skal underrette Hvidvasksekretariatet ved mistanke om hvidvask og terrorfinansiering. Spillemyndigheden udvælger årligt en række spiludbydere til kontrol på baggrund af en risikoscoremodel og har offentliggjort en vejledning om hvidvask, der løbende opdateres. Finanstilsynet under Erhvervsministeriet har taget initiativ til at styrke sin kontrolindsats ved at etablere en risikoscoremodel og har øget antallet af kontroller. Erhvervsstyrelsen under Erhvervsministeriet har øget antallet af kontroller og har udarbejdet vejledninger til virksomhederne inden for relevante emner i forhold til hvidvask. Advokatrådet har i dialog med Erhvervsministeriet revideret sin vejledning om hvidvask.

Skattestyrelsen, politikredsene, NSK og PET har i samarbejde med Hvidvasksekretariatet sikret, at Hvidvasksekretariatet nu får den fornødne feedback om brugen af de underretninger fra de forpligtede virksomheder, som Hvidvasksekretariatet videregiver til disse myndigheder. Hvidvasksekretariatet har på den baggrund forbedret feedbacken til de forpligtede virksomheder.

Rigsrevisionen vurderer, at disse dele af sagen kan afsluttes.

Erhvervsministeriet og Justitsministeriet har i forhold til de øvrige opfølgningsspørgsmål iværksat flere initiativer, som ikke alle er gennemført endnu.

Rigsrevisionen vil fortsat følge udviklingen og orientere Statsrevisorerne om:

- Erhvervsstyrelsens arbejde med at styrke sin kontrolindsats over for de forpligtede virksomheder ved at forbedre risikoscoremodellerne
- Hvidvasksekretariatets arbejde med at udvikle en opgraderet screeningsmodel.

I. Baggrund

4. Rigsrevisionen afgav i januar 2020 en beretning om statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme. Beretningen handlede om, hvorvidt Erhvervsministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme havde været effektiv.

5. Da Statsrevisorerne behandlede beretningen, så de med stor alvor på, at Erhvervsministeriets, Skatteministeriets og særligt Justitsministeriets indsats ikke var effektiv og ikke havde levet op til hvidvasklovens formål om at forhindre kriminelle i at misbruge danske virksomheder og det finansielle system til hvidvask og finansiering af terrorisme.

6. På baggrund af beretningen og Statsrevisorernes bemærkninger har vi fulgt op på følgende punkter:

| Opfølgningspunkt | Status |
|--|---|
| 1. Erhvervsministeriets og Skatteministeriets initiativer til at styrke kontrolindsatsen over for de forpligtede virksomheder, herunder arbejdet med at gøre risikoscoremodellerne bedre og øge antallet af inspektioner. | Behandles i dette notat. |
| 2. Erhvervsministeriets og Skatteministeriets initiativer til at styrke vejledningsindsatsen over for de forpligtede virksomheder og udfaldet af Erhvervsministeriets dialog med Advokatrådet om revidering af Advokatrådets vejledning. | Behandles i dette notat. |
| 3. Hvidvasksekretariatets arbejde med at udvikle og opgradere screeningsmodellen og udviklingen i antallet af efterforskningsoplæg. | Behandles i dette notat. |
| 4. Myndighedernes initiativer til at sikre feedback til Hvidvasksekretariatet om brugen af videregivelserne, herunder om der er stillet krav til PET's feedback | Behandles i dette notat. |
| 5. Hvidvasksekretariatets arbejde med at give konkret feedback til de forpligtede virksomheder. | Behandles i dette notat. |
| 6. Justitsministeriets arbejde med de nationale risikovurderinger for henholdsvis hvidvask og finansiering af terrorisme. | Afsluttet i forbindelse med notat til Statsrevisorerne af 20. maj 2020. |

Et opfølgningspunkt afsluttes, når Statsrevisorerne på baggrund af indstilling fra Rigsrevisionen vurderer, at myndighedernes initiativer er tilfredsstillende.

7. Vi redegør i dette notat for resultaterne af opfølgningen på de punkter, der ikke tidligere er afsluttet.

Hele sagen og dens dokumenter kan følges på www.rigsrevisionen.dk og på www.ft.dk/Statsrevisorerne.

II. Ministeriernes initiativer

8. Vi gennemgår i det følgende ministeriernes initiativer i forhold til de udestående opfølgingspunkter. Dette sker med henblik på at vurdere, om ministeriernes initiativer adresserer den kritik, der fremgår af Rigsrevisionens beretning og Statsrevisorernes bemærkninger. Gennemgangen er baseret på brevveksling, data og dokumentation for risikoscoremodeller, gennemførte kontroller, feedback mv. fra Justitsministeriet, Erhvervsministeriet og Skatteministeriet.

Erhvervsministeriets og Skatteministeriets initiativer til at styrke kontrolindsatsen over for de forpligtede virksomheder, herunder arbejdet med at gøre risikoscoremodellerne bedre og øge antallet af inspektioner

9. Statsrevisorerne kritiserede, at ingen af tilsynsmyndighederne havde udvalgt forpligtede virksomheder til kontrol ud fra en systematisk risikovurdering.

Statsrevisorerne kritiserede endvidere, at både Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen i perioden 2016-2018 kun havde kontrolleret 3 % af de forpligtede virksomheder, som de skulle føre tilsyn med. I Erhvervsstyrelsen svarede det til 330 virksomheder over den 3-årige periode eller i gennemsnit 110 kontroller om året. I Finanstilsynet svarede det til 56 virksomheder i perioden 2016-2018 eller i gennemsnit ca. 19 virksomheder om året. Til sammenligning gennemførte Spillemyndigheden i samme periode kontroller hos 25 % af de spiludbydere, som Spillemyndigheden fører tilsyn med.

10. Tabel 1 viser status på tilsynsmyndighedernes arbejde med risikoscoremodeller. Tabellen sammenligner desuden antallet af kontroller i Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen i 2022 med antallet i perioden 2016-2018.

Tabel 1

Status for tilsynsmyndighedernes arbejde med risikoscoremodeller og udviklingen i antal kontroller i Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen

| | Er der indført risikoscoremodeller for alle de forpligtede virksomheder, som myndigheden fører tilsyn med? | Er antallet af kontroller i Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen øget i forhold til perioden 2016-2018? | Afsluttes/følges fortsat |
|---|---|---|--|
| Finanstilsynet Ca. 1.500 virksomheder: banker, realkreditinstitutter mfl. | Ja – i 2022. | Ja – fra 19 kontroller om året til 34 kontroller i 2022. | Afsluttes. |
| Erhvervsstyrelsen Ca. 12.000 virksomheder: revisorer, ejendomsmæglere mfl. | Igangsæt, men ikke færdig. | Ja – fra 110 kontroller om året til 237 kontroller i 2022 | Arbejdet med risikoscoremodellerne følges fortsat. |
| Spillemyndigheden Ca. 50 spiludbydere ¹⁾ | Ja – i 2020. | Ingen kritik fra Statsrevisorerne, fordi Spillemyndigheden kontrollede 25 % af de spiludbydere, som Spillemyndigheden førte tilsyn med. | Afsluttes. |

¹⁾ Der er ca. 50 spiludbydere, som er fuldt omfattet af hvidvaskloven. Spillemyndigheden har herudover tilsynskompetence i forhold til yderligere ca. 300 spiludbydere, som delvist er undtaget fra reglerne i hvidvaskloven.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af materiale fra Erhvervsministeriet og Skatteministeriet.

Finanstilsynet

11. Rigsrevisionens gennemgang viser, at Finanstilsynet primo 2022 har etableret en risikoscoremodel for de forpligtede virksomheder, der hører under Finanstilsynets hvidvasktilsyn.

12. Erhvervsministeriet oplyser, at det fremgår af en politisk aftale fra 2019 om styrkelse af indsatsen mod finansiel kriminalitet, at Finanstilsynet skal gennemføre flere kontroller end hidtil og samtidig foretage mere dybdegående kontroller. Erhvervsministeriet besluttede, at der skulle gennemføres 45 kontroller årligt. Finanstilsynets opgørelser viser, at der i både 2020 og 2021 blev gennemført 45 kontroller, hvilket er mere end en fordobling af antal kontroller i perioden 2016-2018, hvor gennemsnittet var 19 kontroller.

I 2022 har Finanstilsynet gennemført 34 kontroller. Erhvervsministeriet oplyser hertil, at det skyldes, at International Monetary Fund (IMF) på baggrund af det seneste besøg i Danmark anbefalede, at Finanstilsynet skulle gennemføre mere dybdegående kontroller. Det kræver alt andet lige, at Finanstilsynet gennemfører færre kontroller. Antallet af kontroller skal derfor fremover ligge på mellem 35 og 45 kontroller årligt.

Virksomhedsopretter

En person, der opretter virksomheder, selskaber eller andre juridiske personer for andre end sig selv. Det gælder, uanset hvilken del af processen personen er en del af. Dvs. al form for erhvervmæssig bistand til udarbejdelse af selskabsdokumenter, kontakt til myndigheder og registrering af selskab m.m.

Financial Action Task Force (FATF)

FATF er en organisation, der har til formål at udvikle politikker til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering.

Erhvervsstyrelsen

13. Rigsrevisionens gennemgang viser, at Erhvervsstyrelsen i 2017 har idriftsat en risikoscoremodel for nye virksomheder, hvor Erhvervsstyrelsen beregner en risikoscore for hver virksomhedsopretter ud fra en række data. Denne model er også omtalt i beretningen. I 2022 udtog Erhvervsstyrelsen 20 virksomhedsoprettere til kontrol.

I 2021 udviklede Erhvervsstyrelsen desuden en risikoscoremodel for kontorhoteller (virksomheder på samme adresse). I denne model beregnes en risikoscore for hver enkelt adresse, der danner grundlag for udvælgelse af kontorhoteller til kontrol. På den baggrund har Erhvervsstyrelsen i 2022 udtaget 17 kontorhoteller til kontrol.

Erhvervsstyrelsen har således i alt gennemført 37 kontroller i 2022, der er udvalgt på baggrund af en risikoscoremodel. De øvrige virksomheder er udvalgt på baggrund af oplysninger fra de nationale risikovurderinger for hvidvask og terrorfinansiering. Virksomheder, der ikke hører til kategorierne "nye virksomheder" eller "kontorhoteller", udvælges således ikke på baggrund af en risikoscoremodel.

Erhvervsstyrelsen oplyser, at styrelsen på baggrund af erfaringerne med risikoscoremodellen for kontorhoteller arbejder med at udvide modellen til en række andre typer virksomheder, hvor det vurderes formålstjenligt, men at der også kan være behov for at udvikle nye udvælgelsesmodeller tilpasset de forskellige virksomhedstyper.

Erhvervsstyrelsen oplyser desuden, at den internationale organisation FATF anbefaler, at nogle virksomheder udvælges til kontrol på basis af en tilfældig stikprøve. For det første for at opnå den præventive effekt i, at alle virksomheder kan risikere at blive udvalgt. For det andet for at indsamle data og viden om branchen. Derfor er det ikke Erhvervsstyrelsens målsætning, at alle virksomheder skal udvælges til kontrol ud fra en risikoscoremodel.

14. Erhvervsministeriet oplyser, at Erhvervsstyrelsen i 2020 fik tilført resurser til at kunne gennemføre op mod dobbelt så mange kontroller som tidligere. Erhvervsstyrelsens opgørelser viser, at målet om at øge antallet af kontroller er indfriet. Antallet af kontroller er steget fra 125 kontroller i 2020 til 237 i 2022. Der er således tale om en markant stigning i forhold til perioden 2016-2018, hvor Erhvervsstyrelsen i gennemsnit gennemførte 110 kontroller om året.

Spillemyndigheden

15. Spillemyndigheden udviklede i 2020 en model for risikovurdering af spiludbydere. Modellen er justeret og videreudviklet flere gange, senest i 2022.

Rigsrevisionens gennemgang af de gennemførte kontroller viser, at Spillemyndigheden udvælger kontrolemlerne på baggrund af en risikoscore, og at Spillemyndigheden også inddrager andre informationer, der kan være relevante ved udvælgelsen af kontrolemler. Gennemgangen viser endvidere, at Spillemyndigheden ved hver kontrol udvælger 20 kundesager (spillere) fra spiludbyderen til kontrol ud fra en række parametre.

16. Spillemyndighedens risikoscoremodel omfatter ikke landbaserede kasinoer, da der ikke er et tilstrækkeligt datagrundlag på dette område. Spillemyndigheden har i stedet tilvejebragt informationer om risici ved de landbaserede kasinoer ved brev-korrespondance og stedlige besøg (fx omsætning og antal gæster) og planlægger at udvikle en risikoscoremodel, når Spillemyndigheden har tilvejebragt tilstrækkeligt med informationer fra de stedlige besøg. De landbaserede kasinoer udgør 7 ud af de ca. 50 spiludbydere, der er fuldt omfattede af hvidvaskloven, og som hører under Spillemyndighedens tilsynskompetence.

Opsamling

17. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Finanstilsynet har udviklet en risikoscoremodel, og at Finanstilsynet har igangsat et arbejde med at forbedre kvaliteten af datagrundlaget. Finanstilsynet har desuden øget antallet af kontroller, siden Rigsrevisionen afgav sin beretning. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen finder det desuden tilfredsstillende, at Spillemyndigheden har udviklet en risikoscoremodel og årligt udvælger en række spiludbydere til kontrol på baggrund af en systematisk risikovurdering. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Rigsrevisionen finder det positivt, at Erhvervsstyrelsen markant har øget antallet af kontroller, siden Rigsrevisionen afgav sin beretning. Rigsrevisionen konstaterer dog også, at Erhvervsstyrelsens arbejde med at forbedre risikoscoremodellerne ikke er tilendebragt. Rigsrevisionen vil derfor fortsat følge Erhvervsstyrelsens arbejde med at styrke sin kontrolindsats over for de forpligtede virksomheder ved at forbedre risikoscoremodellerne.

Erhvervsministeriets og Skatteministeriets initiativer til at styrke vejledningsindsatsen over for de forpligtede virksomheder og udfaldet af Erhvervsministeriets dialog med Advokatrådet om revidering af Advokatrådets vejledning

18. Det fremgik af beretningen, at tilsynsmyndighedernes vejledningsindsats ikke havde været tilstrækkelig, og at Erhvervsministeriet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse vurderede, at Advokatrådets skriftlige vejledning fra 2017 på visse punkter ikke var i overensstemmelse med ministeriets fortolkning af hvidvaskloven og EU's hvidvaskdirektiv.

Erhvervsstyrelsen

19. Det fremgik af beretningen, at Erhvervsstyrelsen ikke havde udarbejdet en selvstændig, skriftlig vejledning til hvidvaskloven med sektorspecifikke eksempler.

20. Erhvervsministeriet oplyser, at det skriftlige vejledningsmateriale nu består af flere guider, hvor virksomhederne kan læse mere om, hvordan de lever op til kravene i hvidvaskloven. Erhvervsstyrelsen har senest i december 2022 opdateret quickguiderne til bogholdere, virksomhedsoprettere og kontorhoteller. Erhvervsstyrelsen vejledning er ikke opdelt på sektorer, men tager i stedet udgangspunkt i relevante emner, der også efterspørges af brancherne. Erhvervsstyrelsen har vurderet, at det er mere effektivt at udarbejde konkret vejledning om relevante emner, der er målrettet de brancher, som Erhvervsstyrelsen fører hvidvasktilsyn med.

Herudover vejleder Erhvervsstyrelsen virksomhederne i forbindelse med tilsynsbesøg, offentliggør skriftligt vejledningsmateriale og gennemfører undervisning, seminarer og oplæg – fx åbent-hus-arrangementer for specifikke brancher.

Advokatrådets skriftlige vejledning

21. Erhvervsministeriet vurderede, at Advokatrådets vejlednings fortolkning af, hvornår loven finder anvendelse over for advokater, ikke kunne udledes af hvidvaskloven eller af EU's hvidvaskdirektiv, og at vejledningens fortolkning af, hvornår advokater var undtaget fra pligten til at underrette, gik videre, end hvad der fulgte af ordlyden i hvidvaskloven og direktivet. Det betød, at advokater havde været vejledt til at være undtaget fra underretningspligten i højere grad, end hvad Erhvervsministeriets fortolkning af loven og direktivet foreskrev.

22. Rigsrevisionens opfølgning viser, at Finanstilsynet løbende har haft kontakt med Advokatrådet om den planlagte revidering af deres vejledning om hvidvask, og at Finanstilsynet har afgivet bemærkninger til den reviderede vejledning, som Advokatrådet udgav i september 2022.

Spillemyndigheden

23. Spillemyndigheden har løbende opdateret sin vejledning om hvidvask.

Rigsrevisionens gennemgang viser desuden, at Spillemyndigheden løbende holder eksterne oplæg i form af bl.a. servicemøder, kontaktudvalgsmøder samt undervisning om bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme samt tendenser på spilmarkedet. I forbindelse med servicemøderne udleverer Spillemyndigheden en startpakke for nye online og landbaserede spiludbydere, der også omhandler spiludbydernes hvidvaskforpligtelser.

Derudover har Spillemyndigheden i 2022 besøgt Grønland 2 gange. Formålet med rejserne var bl.a. at undervise og skabe opmærksomhed omkring hvidvask gennem spil over for forpligtede virksomheder og efterforskere ved Politiet i Grønland.

Opsamling

24. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Erhvervsministeriet udarbejder vejledning til brancherne inden for emner, der er relevante i forhold til hvidvask, og at Advokatrådet i dialog med Erhvervsministeriet i 2022 har udsendt en revideret vejledning om hvidvask. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Spillemyndigheden løbende opdaterer sin vejledning om hvidvask og løbende vejleder spiludbyderne. Rigsrevisionen vurderer, at disse dele af sagen kan lukkes.

Hvidvasksekretariatets arbejde med at udvikle og opgradere screeningsmodellen og udviklingen i antallet af efterforskningsoplæg

25. Statsrevisorerne kritiserede, at Hvidvasksekretariatet ikke i tilstrækkelig grad havde nyttiggjort underretningerne og sendt dem videre til de relevante myndigheder.

Beretningen viste, at Hvidvasksekretariatets model til screening af underretninger var for simpel og ikke sikrede, at de mest risikofyldte underretninger blev udtaget til gennemgang, og at Hvidvasksekretariatets analysearbejde og unikke adgang til at se på tværs af underretningerne kun i begrænset omfang tilførte værdi til Hvidvasksekretariatets videregivelser. Hvidvasksekretariatet havde af egen drift kun udarbejdet 3 oplæg til efterforskning i perioden 2016-2018 (kaldes måludpegningsoplæg og er tidligere blevet kaldt efterforskningsoplæg).

Screeningsmodel

26. Hvidvasksekretariatet modtager årligt et meget højt antal underretninger, og det er ikke muligt at foretage en nærmere behandling af alle underretninger. Formålet med Hvidvasksekretariatets screening er at identificere de underretninger, som der kan være grundlag for at videregive til én eller flere myndigheder. Den nuværende screeningsmodel er en simpel model, der består af en screening ud fra søgeordslister, som løbende justeres, på baggrund af Hvidvasksekretariatets analysearbejde.

27. Justitsministeriet oplyser, at Hvidvasksekretariatet planlægger at implementere en opgraderet screeningsmodel. Det er planen, at den opgraderede screeningsmodel skal suppleres med "intelligente screeninger", der kan analysere data på tværs af underretninger. Resultaterne for denne del af screeningsmodellen afhænger for det første af, at datakvaliteten af underretningerne fra virksomheder og myndigheder forbedres. Det skal bl.a. sikres gennem løbende dialog med de forpligtede virksomheder om datakvalitet, automatiseret feedback vedrørende datakvalitet og løbende opdateringer af hjemmesiden GoAML, som de forpligtede virksomheder anvender til at sende underretninger. For det andet afhænger denne del af modellen også af, at der udvikles en analyseplatform (et it-system), der vil gøre det muligt effektivt at samkøre data fra interne kilder og andre offentlige myndigheder.

Det har tidligere været planen, at analyseplatformen skulle udarbejdes og leveres af Rigspolitiets Koncern IT. Rigspolitiet har gennemført en replanlægning af it-udviklingsporteføljen og har på den baggrund udskudt en række it-udviklingsprojekter, herunder udvikling af en analyseplatform til screening og prioritering af hvidvaskunderretninger. Tidshorisonten for de udskudte it-udviklingsprojekter er ikke endeligt fastlagt, men det er Rigspolitiets forventning, at det vil tage ca. 4-7 år, før Rigspolitiet har gennemført alle de udskudte it-udviklingsprojekter.

Hvidvasksekretariatet har på den baggrund igangsat etableringen af en egenudviklet analyseplatform. Det er forventningen, at dele af analyseplatformen, herunder enkelte automatiserede modeller, vil kunne tages i brug i løbet af 2023 under forudsætning af, at Koncern IT kan overføre data til Hvidvasksekretariatet.

Målundpegningsoplæg

Et målundpegningsoplæg er et analytisk grundlag for planlægning af efterforskning, yderligere efterretningsindhentning eller operative indsatser samt af kontrol- og tilsynsbesøg.

En del af videregivelserne fra Hvidvasksekretariatet til andre myndigheder indeholder et målundpegningsoplæg.

Målundpegningsoplæg

28. Justitsministeriet oplyser, at Hvidvasksekretariatet i september 2020 udarbejdede interne retningslinjer for målundpegningsoplæg, så der blev etableret en ensartet praksis for, hvornår målundpegningsoplæg bør udarbejdes og i hvilken form. I 2020 udarbejdede Hvidvasksekretariatet 9 målundpegningsoplæg til andre myndigheder.

Justitsministeriet oplyser i den forbindelse, at Hvidvasksekretariatets medarbejdere i marts 2020 i lighed med alle andre offentlige myndigheder blev hjemsendt på grund af COVID-19, og at det i 2020 var en prioriteret opgave for Hvidvasksekretariatet at bidrage til bekæmpelsen af svindel med de COVID-19-hjælpepakker, der blev vedtaget i marts 2020.

I 2021 var antallet af målundpegningsoplæg, som Hvidvasksekretariatet havde udarbejdet til andre myndigheder, steget til 25, og i 2022 har Hvidvasksekretariatet udarbejdet 26 målundpegningsoplæg.

Opsamling

29. Rigsrevisionen finder det positivt, at antallet af målundpegningsoplæg, som Hvidvasksekretariatet udarbejder til andre myndigheder, er steget væsentligt siden Rigsrevisionens undersøgelse – fra 3 i perioden 2016-2018 til 26 i 2022. Rigsrevisionen konstaterer, at Hvidvasksekretariatet planlægger at implementere en opgraderet og mere avanceret screeningsmodel, men at arbejdet med den opgraderede screeningsmodel er forsinket. Rigsrevisionen vil fortsat følge Hvidvasksekretariatets arbejde med at udvikle en opgraderet screeningsmodel.

Myndighedernes initiativer til at sikre feedback til Hvidvasksekretariatet om brugen af videregivelserne, herunder om der er stillet krav til PET's feedback

30. Statsrevisorerne kritiserede, at politikredsene, NSK (daværende SØIK) og PET ikke i tilfredsstillende grad havde givet Hvidvasksekretariatet feedback om, hvad de videresendte underretninger var blevet anvendt til. Det gjorde det vanskeligt for Hvidvasksekretariatet at give de forpligtede virksomheder en fuldstændig tilbagemelding om sagernes status, ligesom Finanstilsynet ikke kunne udarbejde en fuldstændig statistik til Europa-Kommissionen.

31. Det fremgik af Rigsrevisionens beretning, at PET i modsætning til politikredsene og NSK (daværende SØIK) ikke var omfattet af Justitsministeriets cirkulære om feedback til Hvidvasksekretariatet.

Det fremgik også af beretningen, at Skatteforvaltningen siden 2017 har opgjort antallet af kontrollsager, som de videresendte underretninger havde ført til. Skatteforvaltningen havde på grund af sin særlige tavshedspligt dog alene givet summarisk feedback herom til Hvidvasksekretariatet.

32. Justitsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at alle videresendte underretninger fra Hvidvasksekretariatet fremover ville blive registreret i politiets sagsbehandlingssystem. Dermed ville det være muligt at opgøre mere præcist, hvad underretningerne var brugt til. På den baggrund skulle politikredsene og NSK (daværende SØIK) give en mere detaljeret og systematisk feedback til Hvidvasksekretariatet om anvendelsen af underretningerne.

Justitsministeriet havde derudover igangsat en undersøgelse af muligheden for at stille krav til PET's feedback.

33. Skatteministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Skattestyrelsen havde etableret ét kontaktpunkt, som fremover skulle håndtere oplysninger mellem Hvidvasksekretariatet og Skatteforvaltningen. Det skulle gøre det lettere at følge, hvordan de enkelte underretninger fra Hvidvasksekretariatet blev anvendt. Skattestyrelsen samarbejdede også med Hvidvasksekretariatet om at optimere de kvartalsrapporter, hvor Skattestyrelsen redegjorde for anvendelsen af underretningerne.

Hvidvasksekretariatets videresendte underretninger

34. Siden Rigsrevisionen afgav sin beretning, har der været en markant stigning i antallet af underretninger til Hvidvasksekretariatet. Tabel 2 viser udviklingen for perioden 2018-2022. Tabellen viser også, hvor mange underretninger Hvidvasksekretariatet i samme periode har videresendt til andre myndigheder.

Tabel 2

Antal modtagne og videresendte underretninger i perioden 2018-2022

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|
| Modtagne underretninger | 35.769 | 53.481 | 73.447 | 70.449 | 89.783 |
| Videresendte underretninger ¹⁾ | 9.160 | 12.061 | 19.634 | 24.969 | 42.724 |
| Andel videresendt ²⁾ | 26 % | 23 % | 27 % | 35 % | 48 % |

¹⁾ Det opgjorte antal videresendte underretninger er for perioden 2019-2022 opgjort som unikke underretninger. Hvidvasksekretariatet har for 2018 ikke opgjort, hvor mange unikke underretninger Hvidvasksekretariatet har videresendt. Da én underretning kan være relevant at sende til flere myndigheder, er de opgjorte antal videresendte underretninger for 2018 højere, end hvis Hvidvasksekretariatet havde opgjort antallet af unikke underretninger for 2018. Derfor er den opgjorte andel for 2018 ikke helt sammenlignelig med tallene for 2019-2022. Andelen i 2018 vil være lavere, hvis den opgøres ud fra de unikke underretninger, der er videregivet i 2018.

²⁾ Hvidvasksekretariatet bemærker, at oplysningerne i underretningerne ikke nødvendigvis er videregivet i den samme periode, de er modtaget i. Det skyldes, at underretningerne kan vise sig først at være relevante at videresende i forbindelse med andre underretninger, der kommer til Hvidvasksekretariatet på et senere tidspunkt, eller i forbindelse med en efterforskning. Derfor skal den opgjorte andel i denne tabel alene forstås som et forholdstal mellem modtagne og videresendte underretninger i det enkelte år.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Hvidvasksekretariatet.

Det fremgår af tabel 2, at antallet af underretninger er steget fra ca. 36.000 underretninger i 2018 til ca. 90.000 i 2022. Det fremgår desuden, at de underretninger, Hvidvasksekretariatet videresendte til andre myndigheder i 2018, udgjorde 26 % af de underretninger, Hvidvasksekretariatet modtog i 2018. Denne andel er i 2022 steget til 48 %.

35. Når Hvidvasksekretariatet videregiver underretningerne til en anden myndighed, sker det som en efterretning, der kan indeholde oplysninger fra mere end én underretning. Næsten 40 % af videregivelserne indeholder 2 eller flere underretninger, og knap 10 % af videregivelserne indeholder 5 eller flere underretninger. Tabel 3 viser antallet af videregivelser i perioden 2018-2022 fordelt på modtagere.

Tabel 3
Antal videregivelser i perioden 2018-2022 fordelt på myndigheder

| | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 | 2022 |
|---|-------|-------|-------|-------|-------|
| PET | 442 | 1.762 | 2.448 | 1.726 | 1.306 |
| Politikredsene | 802 | 1.285 | 1.752 | 1.483 | 1.348 |
| NSK | 98 | 222 | 280 | 418 | 426 |
| Skatteforvaltningen | 2.137 | 1.926 | 2.084 | 4.976 | 7.521 |
| Anden offentlig myndighed ¹⁾ | 286 | 233 | 3.301 | 3.051 | 1.160 |

¹⁾ Det høje antal i 2020 og 2021 skyldes videregivelser til Erhvervsstyrelsen og Slots- og Kulturstyrelsen om svindel med kompensationsordninger vedtaget på grund af COVID-19.

Note: Oplysninger fra samme underretning kan være videregivet til flere myndigheder, fx både til en politikreds og Skatteforvaltningen. Antallet af videregivelser kan derfor ikke summeres.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Hvidvasksekretariatet.

Det fremgår af tabel 3, at antallet af videregivelser til de relevante myndigheder har været stigende i perioden 2018-2022. Den største stigning i antallet af videregivelser ses til Skatteforvaltningen, hvor antallet er steget fra 2.137 i 2018 til 7.521 i 2022.

Skatteministeriets initiativer

36. Skatteministeriet oplyser, at Skattestyrelsen siden 1. kvartal 2020 har givet kvartalsvis feedback til Hvidvasksekretariatet om nyttiggørelse af videregivelserne. Kvartalsrapporterne er udarbejdet i samarbejde med Hvidvasksekretariatet med det formål, at feedbacken fra Skattestyrelsen lever op til Hvidvasksekretariatets behov.

Rigsrevisionen har gennemgået Skattestyrelsens kvartalsrapporter fra perioden 2020-2022. Gennemgangen viser, at Skattestyrelsen har registreret ca. det samme antal videregivelser, som er registreret hos Hvidvasksekretariatet, og at Skattestyrelsen giver en feedback vedrørende alle videregivelserne, som kan henføres til den enkelte videregivelse.

Skattestyrelsen frasorterer en stor del af videregivelserne i den indledende visitering. Det kan bl.a. skyldes, at videregivelsen vedrører en person eller virksomhed, som tidligere er blevet undersøgt, og derfor ikke giver anledning til yderligere undersøgelse. For den del af videregivelserne, som ikke frasorteres i visiteringen, giver Skattestyrelsen feedback til Hvidvasksekretariatet om, hvorvidt sagerne er nyttiggjort med resultat, nyttiggjort uden resultat eller henlagt.

Skatteministeriet oplyser desuden, at Skattestyrelsen også giver feedback til Hvidvasksekretariatet på faste møder mellem Skattestyrelsen og Hvidvasksekretariatet samt i den løbende dialog. Hver måned holdes der møder på medarbejderniveau, og hvert halve år holdes der møder på ledelsesniveau. På de månedlige møder afstemmer Skattestyrelsen antallet af videregivelser med Hvidvasksekretariatet.

Justitsministeriets initiativer

37. Justitsministeriet oplyser, at politikredsene og NSK giver individuel feedback til Hvidvasksekretariatet på den enkelte videregivelse.

38. Rigsrevisionen har gennemgået feedbacken fra politikredsene og NSK vedrørende de videregivelser, Hvidvasksekretariatet har sendt i 2020 og 2021. (2022-tal foreligger først i efteråret 2023).

Gennemgangen viser, at politikredsene og NSK for langt størstedelen af videregivelserne har givet feedback til Hvidvasksekretariatet. Ud af i alt 2.032 videregivelser i 2020 er der givet feedback vedrørende 1.853. Det svarer til ca. 91 % af videregivelserne. Ud af i alt 1.901 videregivelser i 2021 er der givet feedback vedrørende 1.833. Det svarer til ca. 96 % af videregivelserne. Feedbacken indeholder bl.a. oplysninger om, hvor mange af videregivelserne der indgår i sager, som er enten afgjorte, verserende eller henlagte.

39. Justitsministeriet oplyser, at Hvidvasksekretariatet og PET i 2021 har aftalt en model, der fastsætter kravene for feedback fra PET til Hvidvasksekretariatet på videregivne underretninger vedrørende mistanke om terrorfinansiering. Kravene til feedback er fastsat på en måde, der er forenelig med hensynet til PET's igangværende efterforskninger, beskyttelse af PET's arbejdsmetoder, kilder og partnertjenester samt varetagelsen af PET's øvrige opgaver. Dvs. at præcise tal om sagsvolumen er klassificerede oplysninger, som af hensyn til PET's særlige opgavevaretagelse ikke kan eller bør oplyses i besvarelser eller notater, der gøres offentligt tilgængelige. Derfor er det aftalt, at PET giver feedback på et mere overordnet niveau.

40. Hvidvasksekretariatet oplyser, at de krav, der er stillet til myndighedernes feedback til Hvidvasksekretariatet, nu fungerer efter hensigten, og at Hvidvasksekretariatet modtager den fornødne feedback fra myndighederne. Dvs. at feedbacken har det rette omfang og den kvalitet, som Hvidvasksekretariatet ønsker.

Opsamling

41. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at myndighederne (Skattestyrelsen, politikredsene og NSK) for langt størstedelen af videregivelserne fra Hvidvasksekretariatet giver feedback til Hvidvasksekretariatet om brugen heraf. Rigsrevisionen finder det også tilfredsstillende, at Hvidvasksekretariatet og PET har aftalt en model for feedback, der er forenelig med PET's særlige opgavevaretagelse. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan lukkes.

Hvidvasksekretariatets arbejde med at give konkret feedback til de forpligtede virksomheder

42. Statsrevisorerne kritiserede, at Hvidvasksekretariatet ikke kunne give de forpligtede virksomheder en tilbagemelding om sagernes status, fordi myndighederne ikke i tilfredsstillende grad havde givet Hvidvasksekretariatet feedback.

43. Justitsministeren oplyste i sin redegørelse til beretningen, at Hvidvasksekretariatet fra december 2019 var begyndt at sende automatisk genereret feedback til de forpligtede virksomheder, når Hvidvasksekretariatet inddrog en underretning fra en forpligtet virksomhed i en analyse. Siden januar 2020 fik de forpligtede virksomheder ligeledes feedback, når en underretning blev videregivet til en anden myndighed.

44. Justitsministeriet oplyser, at der er sket en yderligere forbedring af feedbacken til de forpligtede virksomheder. Det skyldes først og fremmest, at Hvidvasksekretariatet nu modtager den fornødne feedback fra myndighederne. Fx er feedbacken fra politikredsene og NSK nu baseret på videregivelsesnumre, som kan benyttes til at identificere en konkret underretning, og hvilken forpligtet virksomhed der har sendt underretningen.

Justitsministeriet oplyser også, at der i april 2021 er indført en automatiseret feedbackproces i de tilfælde, hvor datakvaliteten af den indsendte underretning ikke er hensigtsmæssig. Det kan fx være en for lav detaljeringsgrad. Meddelelsen til den forpligtede virksomhed indeholder en beskrivelse af, hvilken underretning og hvilken fejl der er tale om. Underretningen frasorteres dog ikke, men indgår på lige vilkår med de øvrige underretninger i Hvidvasksekretariatets behandling af underretninger. Formålet er alene at forbedre underretningernes datakvalitet fremadrettet.

Justitsministeriet vurderer, at denne automatiske feedbackproces har øget underretningernes datakvalitet, idet antallet af automatisk genererede feedbackbeskeder vedrørende datakvalitet har været faldende. I 2. kvartal 2021 modtog Hvidvasksekretariatet 17.192 underretninger, hvilket genererede 4.444 feedbackbeskeder. I 1. kvartal 2023 var det faldet til 3.046 feedbackbeskeder på baggrund af 23.262 underretninger.

Justitsministeriet oplyser videre, at Hvidvasksekretariatet sender et feedbackbrev til de forpligtede virksomheder, når en af deres underretninger er anvendt i en konkret straffesag, hvor der er faldet dom. Hvidvasksekretariatet giver derimod ikke feedback, når en underretning indgår i verserende sager. Det skyldes, at det af bemærkningerne til hvidvaskloven fremgår, at der først kan gives feedback, når det med sikkerhed ikke kan skade efterforskningen.

45. Rigsrevisionen finder det tilfredsstillende, at Hvidvasksekretariatets feedback til de forpligtede virksomheder er forbedret. Forbedringen skyldes først og fremmest, at feedbacken fra myndighederne (politikredsene, NSK, PET og Skattestyrelsen) til Hvidvasksekretariatet er forbedret. Rigsrevisionen vurderer, at denne del af sagen kan afsluttes.

Birgitte Hansen

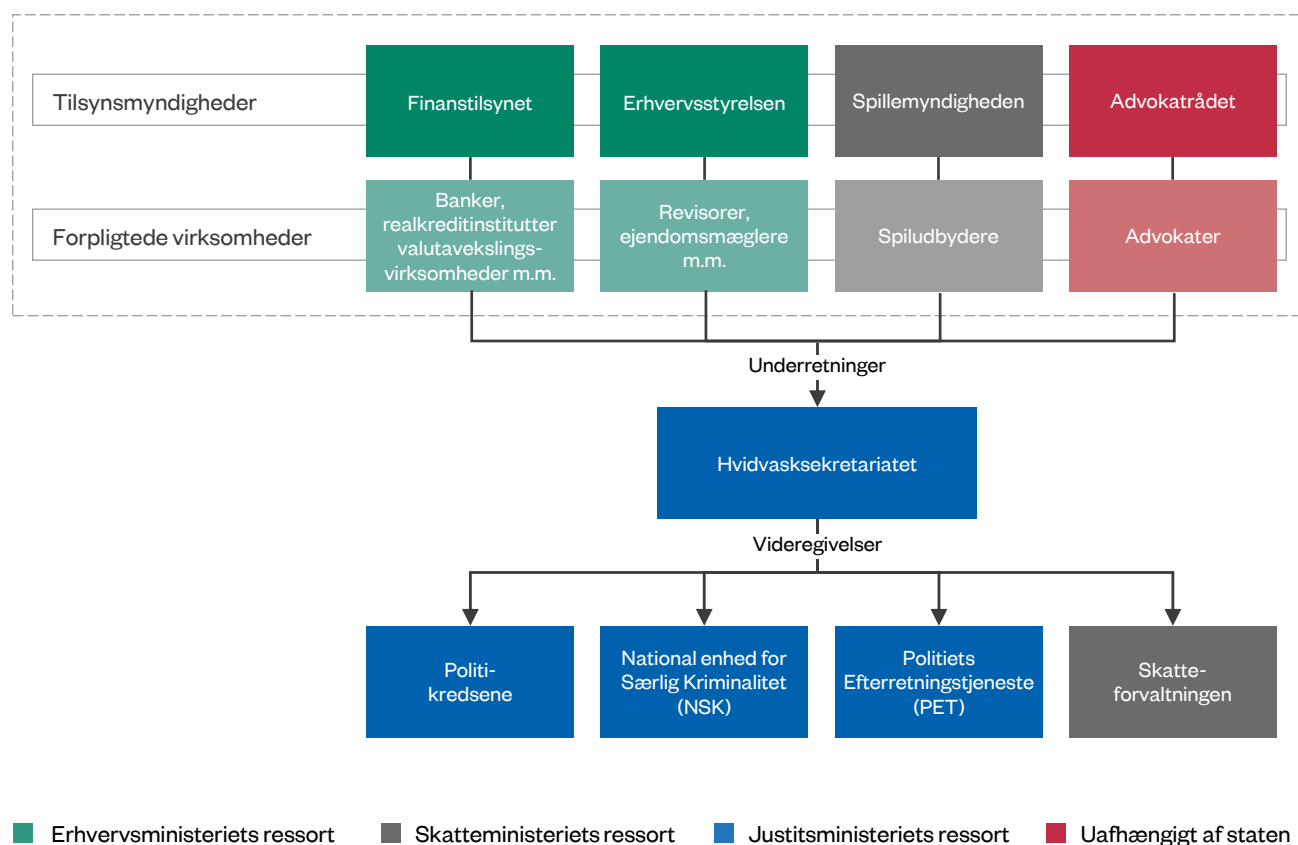
Bilag 1. Statens behandling af underretninger fra de forpligtede virksomheder

Hvidvaskloven forpligter visse virksomheder (herefter forpligtede virksomheder) til at have foranstaltninger på plads, som skal forebygge, at virksomhederne bliver misbrugt til hvidvask og finansiering af terrorisme. Det indebærer bl.a., at de forpligtede virksomheder, fx pengeinstitutter, advokater eller spiludbydere skal underrette Hvidvasksekretariatet, hvis de har mistanke om, at en transaktion har tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme.

Forskellige statslige myndigheder under Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har til opgave at behandle underretninger fra forpligtede virksomhederne samt føre tilsyn med disse.

Figur A viser de opgaver, som staten har i henhold til hvidvaskloven, og hvordan underretningerne behandles af staten.

Figur A
Myndighedernes opgaver i henhold til hvidvaskloven



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur A, at Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen og Spillemyndigheden har til opgave at føre tilsyn med, om de forpligtede virksomheder, der hører under deres tilsynsmyndighed, overholder hvidvaskloven. Myndighederne fører kontrol med virksomhederne og kan give dem påbud, hvis hvidvasklovens krav ikke er efterlevet. Myndighederne har derudover til opgave at vejlede virksomhederne.

Hvis de forpligtede virksomheder vurderer, at risikoen for hvidvask er til stede, skal de underrette Hvidvasksekretariatet. Som det fremgår af figuren, videregiver Hvidvasksekretariatet underretningerne til de relevante myndigheder. Politikredsene eller NSK underrettes i det omfang, underretningerne ved deres visitering i Hvidvasksekretariatet har givet anledning til at iværksætte en politimæssig efterforskning. I de tilfælde, hvor underretningerne i forbindelse med visiteringen ikke har givet anledning til at iværksætte en politimæssig efterforskning, sender Hvidvasksekretariatet efterretningsoplysninger til Skatteforvaltningen for vurdering af eventuel skatte- og afgiftsmæssig kontrol. En underretning kan således videregives til både politi, NSK og Skatteforvaltningen.

Hvis mistanken derimod vedrører finansiering af terrorisme, videregives underretningen til PET. Skattestyrelsen og tilsynsmyndighederne er desuden forpligtede til at underrette Hvidvasksekretariatet, hvis de får kendskab til forhold, der kan have tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme.

Både Hvidvasksekretariatet og de forpligtede virksomheder skal modtage feedback om, hvordan underretningerne er blevet nyttiggjort. Hvidvasksekretariatet skal modtage feedback fra politikredsene, NSK, PET og Skatteforvaltningen. De forpligtede virksomheder skal modtage feedback fra Hvidvasksekretariatet.