



FOLKETINGET
STATSREVISORERNE



FOLKETINGET
RIGSREVISIONEN

Januar 2020
– 9/2019

Rigsrevisionens beretning afgivet
til Folketinget med Statsrevisorernes
bemærkninger

Statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme

9/2019

Beretning om

statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme

Statsrevisorerne fremsender denne beretning med deres bemærkninger til Folketinget og vedkommende minister, jf. § 3 i lov om statsrevisorerne og § 18, stk. 1, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

København 2020

Denne beretning til Folketinget skal behandles ifølge lov om revisionen af statens regnskaber, § 18:

Statsrevisorerne fremsender med deres bemærkning Rigsrevisionens beretning til Folketinget og vedkommende minister.

Erhvervsministeren, skatteministeren og justitsministeren afgiver en redegørelse til beretningen.

Rigsrevisor afgiver et notat med bemærkninger til ministrenes redegørelser.

På baggrund af ministrenes redegørelser og rigsrevisors notat tager Statsrevisorerne endelig stilling til beretningen, hvilket forventes at ske i maj 2020.

Ministrenes redegørelser, rigsrevisors bemærkninger og Statsrevisorernes eventuelle bemærkninger samles i Statsrevisorernes Endelig betænkning over statsregnskabet, som årligt afgives til Folketinget i februar måned – i dette tilfælde Endelig betænkning over statsregnskabet 2019, som afgives i februar 2021.

Statsrevisorernes bemærkning tager udgangspunkt i denne karakterskala:

Karakterskala

Positiv kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det meget/særdeles positivt• finder det positivt• finder det tilfredsstillende/er tilfredse med
Kritik under middel	<ul style="list-style-type: none">• finder det ikke helt tilfredsstillende
Middel kritik	<ul style="list-style-type: none">• finder det utilfredsstillende/er utilfredse med• påpeger/understreger/henstiller/forventer• beklager/finder det bekymrende/foruroligende
Skarp kritik	<ul style="list-style-type: none">• kritiserer/finder det kritisabelt/kritiserer skarpt/og indskærper• påtaler/påtaler skarpt
Skarpeste kritik	<ul style="list-style-type: none">• påtaler skarpt og henleder særligt Folketingets opmærksomhed på

Henvendelse vedrørende denne publikation rettes til:

Statsrevisorerne
Folketinget
Christiansborg
1240 København K

Tlf.: 3337 5987
statsrevisorerne@ft.dk
www.ft.dk/statsrevisorerne

Yderligere eksemplarer kan købes ved henvendelse til:

Rosendahls Lager og Logistik
Vandtårnsvej 83A
2860 Søborg

Tlf.: 4322 7300
distribution@rosendahls.dk
www.rosendahls.dk

ISSN 2245-3008
ISBN trykt 978-87-7434-648
ISBN online 978-87-7434-649-4

Statsrevisorernes bemærkning

Beretning om statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme

Statsrevisorerne har anmodet om denne undersøgelse af, om statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme er effektiv.

Hvidvaskloven forpligter en række virksomheder (fx pengeinstitutter, realkreditinstitutter, advokater og spiludbydere) til at underrette Hvidvasksekretariatet, hvis de har mistanke om, at transaktioner vedrører hvidvask eller finansiering af terrorisme. Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen, Spillemyndigheden og Advokatrådet fører tilsyn med, at de forpligtede virksomheder lever op til lovens krav. Antallet af underretninger er steget markant de senere år. Hvidvasksekretariatet under Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) skal analysere og vurdere, om underretningerne skal videregives til myndigheder under Justitsministeriet og Skatteministeriet, hvor de skal nyttiggøres til fx politikredsenes og Politiets Efterretningstjenestes (PET) efterforskning af strafbare forhold eller til afgørelser i Skatteforvaltningen.

Statsrevisorerne ser med stor alvor på, at Erhvervsministeriets, Skatteministeriets og særligt Justitsministeriets indsats ikke effektivt har levet op til hvidvasklovens formål om at forhindre kriminelle i at misbruge danske virksomheder og det finansielle system til hvidvask og finansiering af terrorisme.

Statsrevisorerne kritiserer:

- At de 3 ministeriers kontrol- og vejledningsindsats ikke effektivt har understøttet de forpligtede virksomheder i deres arbejde med at opdage og underrette om mistænkelige transaktioner.
- At Hvidvasksekretariatet ikke i tilstrækkelig grad har nyttiggjort underretningerne og sendt dem videre til de relevante myndigheder - på trods af at sekretariatet fagligt har vurderet, at der var grundlag for at udarbejde flere efterforskningsoplæg.

Statsrevisorerne

24. januar 2020

Henrik Thorup
Klaus Frandsen
Villum Christensen
Frank Aaen
Britt Bager
Flemming Møller Mortensen

- At politiet, SØIK og PET ikke i tilfredsstillende grad har givet Hvidvasksekretariatet feedback om, hvad de videresendte underretninger er blevet anvendt til. Det har gjort det vanskeligt for Hvidvasksekretariatet at give de forpligtede virksomheder en fuldstændig tilbagemelding om sagernes status, ligesom Finanstilsynet ikke har kunnet udarbejde en fuldstændig statistik til Europa-Kommissionen.

Statsrevisorerne baserer bl.a. sin kritik på:

- De nationale risikovurderinger skal bruges til at målrette indsatsen. Hvidvasksekretariatets risikovurdering af hvidvask er imidlertid først blevet færdig i 2019, og PETs risikovurdering af finansiering af terrorisme bliver først færdig i 2020, selv om risikovurderingerne allerede i 2017 blev kritiseret for ikke at leve op til internationale standarder.
- Ingen af tilsynsmyndighederne har udvalgt virksomheder til kontrol ud fra en systematisk risikovurdering. Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen har i perioden 2016-2018 kun kontrolleret 3 % af de forpligtede virksomheder, som de skal føre tilsyn med, mens Spillemyndigheden har kontrolleret 25 % af spiludbydere.
- Hvidvasksekretariatets model til screening af underretninger er for simpel og sikrer ikke, at de mest risikofyldte underretninger udtages til gennemgang.
- Hvidvasksekretariatets analysearbejde og unikke adgang til at se på tværs af underretningerne har kun i begrænset omfang tilført værdi til sekretariatets videregivelser. Hvidvasksekretariatet har af egen drift kun udarbejdet 3 oplæg til efterforskning i perioden 2016-2018, og sekretariatet har afholdt sig fra at udarbejde flere, angiveligt fordi politikredsene af resurse-mæssige årsager ikke ønskede at modtage dem.
- SØIK og Skatteforvaltningen kan for perioden 2016-2018 stort set opgøre, hvordan videregivne underretninger er blevet brugt, mens politiet kan redegøre for 78 %, og PET ikke kan opgøre det.

Indholdsfortegnelse

1. Introduktion og konklusion	1
1.1. Formål og konklusion.....	1
1.2. Baggrund	5
1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning.....	10
2. Myndighedernes understøttelse af de forpligtede virksomheder.....	13
2.1. Nationale risikovurderinger af hvidvask og finansiering af terrorisme.....	14
2.2. Tilsynsmyndighedernes kontrolindsats.....	17
2.3. Tilsynsmyndighedernes vejledningsindsats	21
3. Hvidvasksekretariatets behandling af underretningerne	24
3.1. Hvidvasksekretariatets indledende behandling af underretningerne.....	26
3.2. Hvidvasksekretariatets analysearbejde	32
4. Myndighedernes feedback om brugen af videregivelserne	40
4.1. Myndighedernes feedback til Hvidvasksekretariatet.....	42
4.2. Feedback til de forpligtede virksomheder og indsamling af statistik.....	44
4.3. Myndighedernes seneste opgørelse over videregivelserne fra perioden 2016-2018.....	46
Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning.....	52
Bilag 2. Metodisk tilgang.....	53
Bilag 3. Ordliste.....	58

Undersøgelsen er en statsrevisoranmodning, og Rigsrevisionen afgiver derfor beretningen til Statsrevisorerne i henhold til § 8, stk. 1, og § 17, stk. 2, i rigsrevisorloven, jf. lovbekendtgørelse nr. 101 af 19. januar 2012.

Rigsrevisionen har revideret regnskaberne efter § 2, stk. 1, nr. 1, jf. § 3 i rigsrevisorloven.

Beretningen vedrører finanslovens § 8. Erhvervsministeriet, § 9. Skatteministeriet og § 11. Justitsministeriet.

I undersøgelsesperioden har der været følgende ministre:

Erhvervsministeriet

Troels Lund Poulsen: juni 2015 - november 2016

Brian Mikkelsen: november 2016 - juni 2018

Rasmus Jarlov: juni 2018 - juni 2019

Simon Kollerup: juni 2019 -

Skatteministeriet

Karsten Lauritzen: juni 2015 - juni 2019

Morten Bødskov: juni 2019 -

Justitsministeriet

Søren Pind: juni 2015 - november 2016

Søren Pape Poulsen: november 16 - juni 2019

Nick Hækkerup: juni 2019 -

Beretningen har i udkast været forelagt Erhvervsministeriet, Skatteministeriet og Justitsministeriet, hvis bemærkninger er afspejlet i beretningen.

1. Introduktion og konklusion

1.1. Formål og konklusion

1. Denne beretning handler om statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme. Rigsrevisionen har igangsat undersøgelsen i december 2018 på baggrund af en anmodning fra Statsrevisorerne, jf. bilag 1.

2. Hvidvaskloven forpligter ca. 20.000 danske juridiske personer og virksomheder inden for specifikke brancher (herefter forpligtede virksomheder) at have foranstaltninger på plads, som skal forebygge, at de bliver misbrugt til hvidvask og finansiering af terrorisme. Det indebærer bl.a., at de forpligtede virksomheder skal underrette Hvidvasksekretariatet under Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), fx hvis de har mistanke om, at en transaktion har tilknytning til hvidvask eller finansiering af terrorisme. Antallet af underretninger til Hvidvasksekretariatet er steget markant de seneste år.

Statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme indbefatter bl.a., at myndigheder under Erhvervsministeriet og Skatteministeriet skal føre tilsyn med, at de forpligtede virksomheder følger kravene i hvidvaskloven og agerer i overensstemmelse hermed for ikke at blive misbrugt til hvidvask og finansiering af terrorisme. Hvidvasksekretariatet skal modtage og analysere underretningerne fra de forpligtede virksomheder for at vurdere, om oplysningerne skal gives videre til andre relevante myndigheder. Endelig skal de retshåndhævende myndigheder under Justitsministeriet, såsom politikredsene, Politiets Efterretningstjeneste (PET) og andre dele af SØIK, nyttiggøre oplysningerne ved bl.a. at forholde sig til, om oplysningerne kan danne grundlag for at starte en efterforskning af et strafbart forhold. Øvrige myndigheder, fx Skatteforvaltningen under Skatteministeriet, skal vurdere, om der er grundlag for at træffe forvaltningsmæssige afgørelser. Statens indsats er karakteriseret ved, at myndighederne og de forpligtede virksomheder indgår i en kæde af indsatser mod hvidvask og finansiering af terrorisme, hvor de hver især er afhængige af, at de andre led i kæden fungerer effektivt.

3. Financial Action Task Force (FATF) offentliggjorde i august 2017 en omfattende evaluering af Danmarks foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme. Evalueringen fandt, at Danmark på en række punkter ikke levede tilstrækkeligt op til internationale standarder på området. Siden da er der indgået en række politiske aftaler og vedtaget flere ændringer, bl.a. af hvidvaskloven, for at forbedre de danske foranstaltninger.

Forpligtede virksomheder

De forpligtede virksomheder er fx pengeinstitutter, realkreditinstitutter, advokater, revisorer, ejendomsmæglere og spiludbydere, jf. hvidvaskloven.

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.

4. Formålet med denne undersøgelse er at vurdere, om Erhvervsministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme har været effektiv. Vi besvarer følgende spørgsmål i beretningen:

- Har Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet understøttet de forpligtede virksomheder i at opdage og underrette om mulig hvidvask og finansiering af terrorisme?
- Har Hvidvasksekretariatet under SØIK udnyttet underretningerne fra de forpligtede virksomheder tilstrækkeligt i udarbejdelsen af videregivelser?
- Har de relevante myndigheder givet feedback om, hvordan videregivelserne er nyttiggjort med henblik på at sikre en målrettet indsats?



Hovedkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriets samlede indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme ikke har været effektiv, og at særligt Justitsministeriets indsats har været utilstrækkelig. Det finder Rigsrevisionen meget utilfredsstillende.

Myndighederne og de forpligtede virksomheder indgår i en kæde af indsatser mod hvidvask og finansiering af terrorisme, hvor de hver især er afhængige af, at de andre led i kæden fungerer effektivt. Undersøgelsen viser, at der har været svagheder i hvert enkelt led i indsatskæden, som har medført, at underretningerne fra de forpligtede virksomheder ikke i tilstrækkeligt omfang er blevet nyttiggjort. Konsekvensen er, at der er risiko for, at hvidvask og finansiering af terrorisme ikke i videst mulig omfang er blevet bekæmpet.

Hvidvasksekretariatet har i perioden 2016-2018 modtaget godt 79.000 underretninger fra de forpligtede virksomheder og har videregivet oplysninger fra ca. 16.000 underretninger til politiet, SØIK, PET og Skatteforvaltningen. Undersøgelsen viser, at der er truffet ca. 150 fældende og ca. 70 ikke-fældende strafferetlige afgørelser, hvori disse oplysninger er indgået, mens ca. 150 sager fortsat verserer. Derudover har Skatteforvaltningen i perioden 2017-2018 opkrævet et skatteprovenu på ca. 610 mio. kr. i sager, hvori oplysninger fra underretninger er indgået. Underretningerne bruges i øvrigt til at udarbejde strategiske analyser og nationale risikovurderinger samt som bidrag til at give politiet og PET indsigt i det generelle kriminalitetsbillede.

De 3 ministerier har ikke i tilstrækkelig grad understøttet de forpligtede virksomheder i at opdage og underrette om hvidvask og finansiering af terrorisme

De nationale risikovurderinger, som udgør et centralt element i de forpligtede virksomheders og tilsynsmyndighedernes tilrettelæggelse af indsatsen mod hvidvask og finansiering af terrorisme, har efter FATF's vurdering i 2017 ikke levet op til internationale standarder. Først i april 2019 er en ny national risikovurdering af hvidvask blevet offentliggjort, mens en tilsvarende af finansiering af terrorisme ventes færdig primo 2020.

Rigsrevisionen finder, at tilsynsmyndighedernes kontrol- og vejledningsindsats med de forpligtede virksomheders foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme ikke har været tilstrækkelig. Fx har Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen hver kontrolleret 3 % af deres virksomheder i perioden 2016-2018, og udvælgelsen af virksomhederne er i begrænset omfang sket ud fra en systematisk vurdering af, hvilke virksomheder der havde størst risiko for at blive udnyttet til hvidvask og finansiering af terrorisme. Erhvervsstyrelsen har ikke udarbejdet nogen skriftlig, sektorspecifik vejledning til hvidvaskloven, mens Finanstilsynets og Spillemyndighedens skriftlige vejledninger først var færdige henholdsvis 1½ og 2 år efter lovens vedtagelse. Dermed har de forpligtede virksomheder haft ringe forudsætninger for at tilrettelægge deres indsats risikobaseret, sådan som loven siden 2017 har forpligtet dem til.

Fældende og ikke-fældende strafferetlige afgørelser

En fældende strafferetlig afgørelse er enten en dom truffet ved domstolene (om enten fængsels- eller bødestraf) eller en udenretlig bødevedtagelse.

En ikke-fældende strafferetlig afgørelse er enten frifindelse, eller at påtalen må opgives.

Hvidvasksekretariatet har i utilstrækkelig grad udnyttet underretningerne fra de forpligtede virksomheder til at udarbejde videregivelser

Rigsrevisionen finder, at Hvidvasksekretariatets model til at screene underretningerne elektronisk er simpel og indeholder en række svagheder, som giver risiko for, at ikke alle de mest relevante underretninger bliver udsøgt til manuel visitation. Denne risiko forværres af, at sekretariatet ikke har overblik over, hvilke underretninger screeningsmodellen har og ikke har udsøgt.

Rigsrevisionen vurderer, at Hvidvasksekretariatet som et centralt led i indsatskæden i utilstrækkelig grad har udnyttet sin unikke adgang til at identificere og påvise nye forbindelser mellem mulig hvidvask og underliggende kriminell aktivitet. Hvidvasksekretariatet har i stedet i overvejende grad haft fokus på at understøtte politiets allerede igangværende arbejde. Undersøgelsen viser bl.a., at sekretariatet kun 3 gange i perioden 2016-2018 har udarbejdet deciderede oplæg til at indlede en efterforskning af sager med et stort hvidvaskpotentiale, på trods af at sekretariatet selv vurderede, at der var basis for at udarbejde flere. $\frac{2}{3}$ af sekretariatets videregivelser til politiet blev sendt til brug for politiets igangværende arbejde, mens $\frac{1}{3}$ blev sendt af egen drift (dvs. nye sager).

De relevante myndigheder har ikke i tilstrækkelig grad givet feedback om, hvordan videregivelserne er blevet nyttiggjort med henblik på at sikre en målrettet indsats

Politiet og SØIK har ikke leveret den direktivpligtige feedback og statistik, som det fremgår af Justitsministeriets cirkulære, at de skal, og politiet har ikke haft tilstrækkeligt overblik over, hvad der er sket med videregivelserne fra Hvidvasksekretariatet, idet 22 % fortsat ikke er lokaliseret. PET har ikke opgjort eller givet feedback om, hvad videregivelserne er blevet brugt til. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet vil undersøge muligheden for at stille krav til PET herom. Skatteforvaltningen har siden 2017 opgjort antallet af kontrollsager, som videregivelserne har ført til, og har på grund af deres særlige tavshedspligt alene givet summarisk feedback herom.

Hvidvasksekretariatets feedback til de forpligtede virksomheder har derfor ikke været baseret på fuldstændige oplysninger, og sekretariatet har ikke kunnet udnytte hjemlen i hvidvaskloven og forudsætningerne i lovbemærkningerne om så vidt muligt at give tilbagemelding om sagens status til de forpligtede virksomheder.

1.2. Baggrund

5. Hvidvasklovens overordnede formål er at forhindre, at kriminelle misbruger danske virksomheder og det finansielle system til hvidvask og finansiering af terrorisme.

I juni 2017 vedtog Folketinget en ny hvidvasklov, der implementerede EU's 4. hvidvaskdirektiv, som indeholdt FATF's senest opdaterede standarder fra 2012. Der er sidenhen løbende vedtaget ændringer af hvidvaskloven.

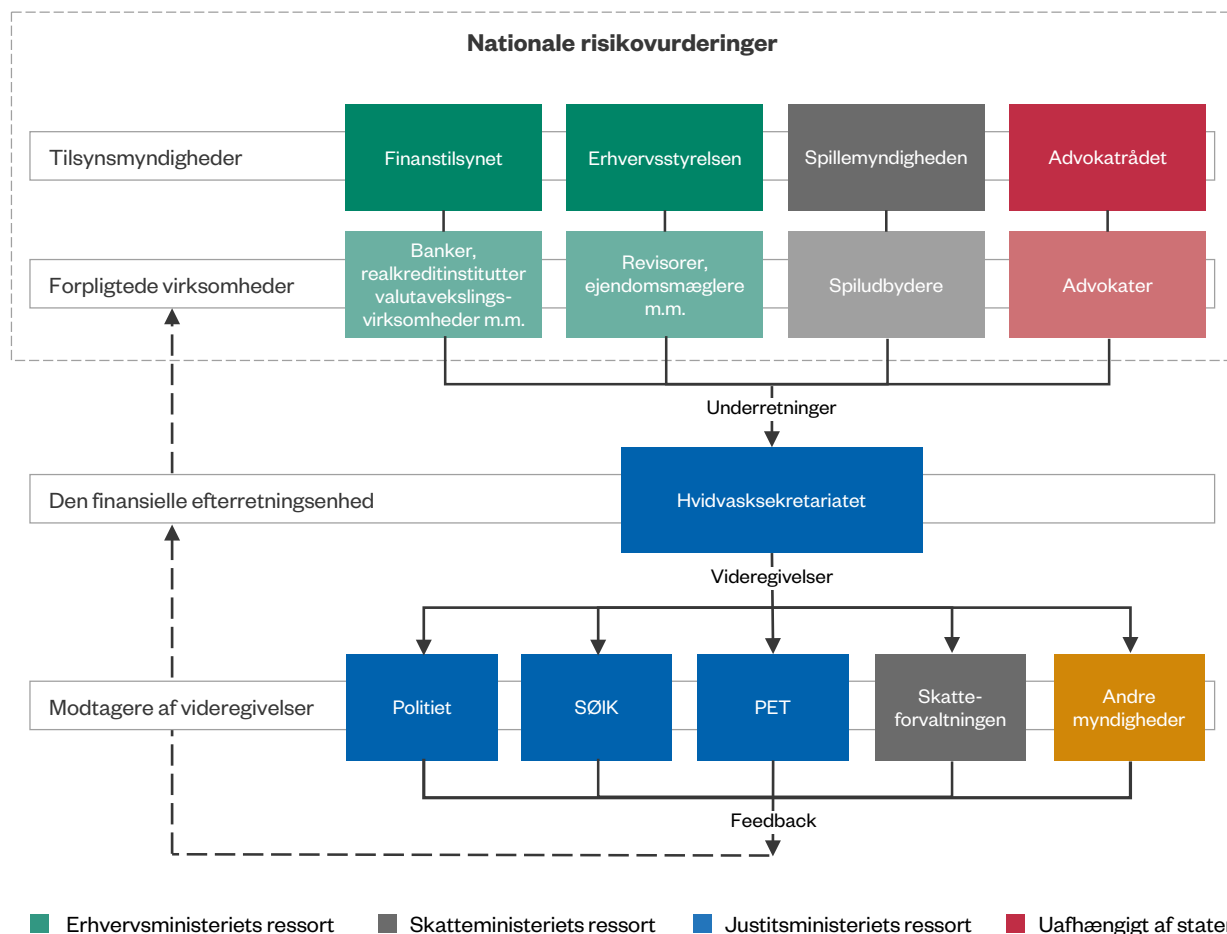
6. Figur 1 viser, hvordan myndighederne og de forpligtede virksomheder indgår i en kæde af indsatser mod hvidvask og finansiering af terrorisme, hvor de hver især er afhængige af, at de andre led i kæden fungerer effektivt. Figuren viser også, hvordan underretningerne går fra de forpligtede virksomheder igennem Hvidvasksekretariatet som videregivelser til de modtagere, der skal bruge dem. Endelig viser figuren, at der også er et feedback-flow fra modtagerne af videregivelserne tilbage til Hvidvasksekretariatet og videre tilbage til de forpligtede virksomheder om, hvordan oplysningerne er blevet nyttiggjort. Det er afgørende for effektiviteten i alle led i indsatskæden, at der er et velfungerende feedback-flow med et tilstrækkeligt returløb af viden.

Definition af hvidvask og finansiering af terrorisme

Hvidvaskloven definerer bl.a. hvidvask som uberettiget at modtage eller skaffe sig eller andre del i økonomisk udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse.

Finansiering af terrorisme er i straffeloven bl.a. beskrevet som direkte eller indirekte at yde økonomisk støtte eller tilvejebringe eller indsamle midler til rådighed for terrorhandlinger.

Figur 1
Aktører i statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme



Kilde: Rigsrevisionen.

Det fremgår af figur 1, at de nationale risikovurderinger er et centralt afsæt for de forpligtede virksomheder og tilsynsmyndighedernes indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme.

Den forpligtede virksomhed skal bl.a. på baggrund af de nationale risikovurderinger foretage en vurdering af risikoen for, at virksomheden bliver udnyttet til hvidvask eller finansiering af terrorisme. PET har ansvaret for risikovurderingen af finansiering af terrorisme, og Hvidvasksekretariatet har ansvaret for risikovurderingen af hvidvask.

7. Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen under Erhvervsministeriet, Spillemyndigheden under Skatteministeriet samt Advokatrådet skal føre tilsyn med, at forpligtede virksomheder efterlever hvidvasklovens krav til foranstaltninger.

Advokatrådet er ikke en del af den offentlige forvaltning, men er ifølge hvidvaskloven udpeget til at føre tilsyn med advokaters efterlevelse af reglerne i loven. Advokatrådet varetager også tilsynsfunktioner i henhold til bestemmelser i retsplejeloven. Ifølge retsplejeloven skal Advokatrådets tilsynsaktiviteter foregå uafhængigt af staten, hvilket betyder, at såvel Erhvervsministeriet som Justitsministeriet har begrænsede muligheder for at kontrollere det tilsyn, som Advokatrådet fører med advokaterne. Erhvervsministeriet har dog som ansvarlig for hvidvaskloven det overordnede ansvar for at sikre, at hvidvaskloven fungerer efter hensigten.

Tilsynsmyndighederne kan give påbud til en forpligtet virksomhed, hvis det vurderes, at hvidvasklovens krav ikke i tilstrækkelig grad er efterlevet. Ved grove eller gentagne lovovertrædelser kan tilsynsmyndigheden politianmelde den pågældende virksomhed.

Boks 1 viser, hvor mange og hvilke virksomhedstyper de forskellige tilsynsmyndigheder skal føre tilsyn med.

Boks 1

Tilsynsmyndighedernes ansvar

Finanstilsynet

Fører tilsyn med ca. 1.800 finansielle virksomheder, heraf ca. 90 pengeinstitutter.

Virksomhedstyper

Pengeinstitutter, realkreditinstitutter, fondsmæglerselskaber, forsikringsselskaber og pensionskasser, udbydere af betalingstjenester, udstedere af elektroniske penge, valutavekslingsvirksomheder mv.

Erhvervsstyrelsen

Fører tilsyn med ca. 12.000 ikke-finansielle virksomheder, heraf knap 1.500 revisionsvirksomheder.

Virksomhedstyper

Revisorer, ejendomsmæglere, tjenesteudbydere, skatterådgivere, eksterne bogholdere, virksomhedsoprettere mv.

Spillemyndigheden

Fører tilsyn med 44 spiludbydere, heraf 7 landbaserede kasinoer.

Virksomhedstyper

Landbaserede kasinoer og online spiludbydere og udbydere af landbaserede væddemål.

Advokatrådet

Fører tilsyn med ca. 6.000 advokater.

Virksomhedstyper

Advokater og advokatvirksomheder.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra tilsynsmyndighederne.

Der er stor forskel på antallet af forpligtede virksomheder, som de 4 tilsynsmyndigheder skal føre tilsyn med, ligesom der er stor variation i virksomhedernes størrelse, karakteristika og risici for at blive udnyttet til hvidvask og finansiering af terrorisme. Disse forskelle har betydning for, hvordan et hensigtsmæssigt tilsyn med de forpligtede virksomheder skal tilrettelægges.

8. De forpligtede virksomheder skal som følge af hvidvaskloven sikre en række foranstaltninger, så de ikke bliver misbrugt til hvidvask eller finansiering af terrorisme. De skal bl.a.:

- Foretage kundekendskabsanalyser for bl.a. at kontrollere kundens identitet, herunder afgøre, hvilken risiko for hvidvask og finansiering af terrorisme kunden udgør. Udgør kunden ikke en lav risiko, stiller det skærpede krav til, hvordan virksomheden skal overvåge forretningsforbindelsen.
- Undersøge usædvanlige transaktioner og andre forhold for at fastslå, om der er mistanke om hvidvask eller finansiering af terrorisme. Hvis dette er tilfældet, skal virksomheden underrette Hvidvasksekretariatet.

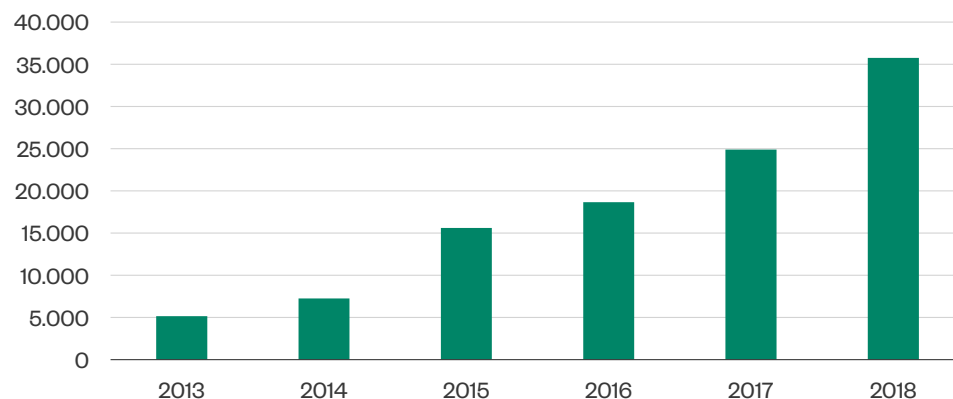
Minimumsgrænse for underretninger fjernet med lovændring i 2017

Ifølge den foregående hvidvasklov fra august 2013 skulle de forpligtede virksomheder kun underrette Hvidvasksekretariatet, hvis deres mistanke vedrørte lovovertrædelser, der kunne straffes med fængsel i over 1 år.

Med ændringen af hvidvaskloven i juni 2017 blev dette 1-årskrav ophævet, så der ikke længere er nogen nedre grænse for, hvad den lovovertrædelse, som en mistanke vedrører, skal kunne straffes med, før der skal ske underretning om den.

9. Figur 2 viser udviklingen i antallet af underretninger, som Hvidvasksekretariatet har modtaget om året i perioden 2013-2018.

Figur 2
Antal underretninger i perioden 2013-2018



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Hvidvasksekretariatet.

Det fremgår af figur 2, at antallet af underretninger til Hvidvasksekretariatet er steget markant de seneste år. I 2013 modtog Hvidvasksekretariatet 5.000 underretninger, mens antallet var over 35.000 i 2018. Hvidvasksekretariatet har samlet i perioden 2016-2018 modtaget ca. 79.000 underretninger. Hvidvasksekretariatet forventer at modtage over 45.000 underretninger i 2019.

10. Hvidvasksekretariatet fungerer som Danmarks finansielle efterretningsenhed og skal modtage underretningerne, analysere dem og vurdere, om der er grundlag for, at oplysningerne skal videregives til andre myndigheder. En videregivelse fra Hvidvasksekretariatet er ikke en anmeldelse i strafferetlig forstand, men har karakter af en efterretning. Modtagerne er således ikke juridisk forpligtede til at igangsætte undersøgelser eller efterforskninger på baggrund af en videregivelse.

Modtagerne af videregivelser fra Hvidvasksekretariatet er sidste led i indsatskæden. De retshåndhævende myndigheder – dvs. politiet, SØIK og PET – kan bl.a. nyttiggøre videregivelserne i deres efterforskning af, om der er sket strafbare lovovertrædelser, som enten bør medføre bøde eller retsforfølges ved domstolene. PET modtager alle videregivelser vedrørende finansiering af terrorisme. Skatteforvaltningen bruger primært videregivelserne til at vurdere, om der er grundlag for at ændre i skatteopkrævningen, herunder om oplysningerne skal medføre politianmeldelse. Derudover kan videregivelserne også bruges til operativ og strategisk analyse samt til at opbygge og indsamle viden i de respektive myndigheder.

Flere af de ovennævnte myndigheder indgår i forskellige koordinerings- og samarbejdsfora, herunder Hvidvaskforum, som har eksisteret siden 2006. Med hvidvaskloven i 2017 blev det et lovkrav, at et samarbejdsforum skulle koordinere indsatsen mod hvidvask og finansiering af terrorisme på tværs af de involverede myndigheder. Det har været uklart, om der har været tilstrækkelig hjemmel til at udveksle visse typer oplysninger mellem nogle af myndighederne, og om der af hensyn til underretningenspligtiges sikkerhed og oplysningernes følsomme karakter har været tilstrækkelige regler om fortrolighed.

Internationale evalueringer af Danmarks indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme

11. Danmarks indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme er blevet evalueret af FATF ad flere omgange. FATF påpegede i en evaluering af Danmark i 2006, at en række tekniske standarder ikke var implementeret. FATF valgte på den baggrund at følge Danmark tæt frem til 2010, hvor FATF vurderede, at Danmarks foranstaltninger var tilfredsstillende.

I 2017 gennemførte FATF en ny evaluering af Danmarks indsats, efter at standarderne var blevet udvidet og skærpet i 2012. Evalueringen identificerede 19 punkter, hvor FATF's tekniske standarder var implementeret delvist. Evalueringen viste også, at effektiviteten af de danske foranstaltninger samlet set var lav, og at der manglede den relevante statistik, førend myndighederne selv ville kunne evaluere og justere foranstaltningernes effektivitet.

FATF har i 2018 og i 2019 gennemført opfølgende evalueringer, der konkluderer, at Danmark har forbedret sig på 13 ud af de 19 punkter, så de nu er i overensstemmelse med FATF's tekniske standarder. Derudover har FATF planlagt at gennemføre en opfølgende evaluering af Danmark igen i 2021, hvor ikke kun opfyldelsen, men også effektiviteten af de danske foranstaltninger vil blive vurderet.

Der har i de senere år været en række undersøgelser af Finanstilsynets tilsyn på området for hvidvask og finansiering af terrorisme, bl.a. gennemført af European Banking Authority og Den Internationale Valutafond.

Derudover modtog Danmark i november 2018 ligesom en række andre lande en åbningsskrivelse fra Europa-Kommissionen, hvori Europa-Kommissionen fandt, at en række bestemmelser i EU's 4. hvidvaskdirektiv endnu ikke var implementeret i dansk lovgivning. Det fremgik af Danmarks svar til Europa-Kommissionen, at udeståender ville blive håndteret i forbindelse med behandlingen af de lovforslag, som skal implementere EU's 5. hvidvaskdirektiv i dansk ret. Loven trådte i kraft den 10. januar 2020.

Erhvervsministeren har i en betænkning til hvidvaskloven fra 2017 tilkendegivet, at de lovgivningsmæssige og tilsynsmæssige rammer for bekæmpelse af finansiel kriminalitet vil blive evalueret i 2021. Erhvervsministeriet har på baggrund af ovenstående evalueringer ikke fundet anledning til at igangsætte yderligere evalueringer af de danske foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme.

FATF's tekniske standarder og mål for effektivitet

FATF har udarbejdet 40 tekniske standarder for foranstaltninger, som skal være på plads hos medlemslandene. En teknisk standard er fx, at medlemslandene skal oprette en finansiel efterretningsenhed, som bl.a. skal kunne operere uafhængigt og autonomt.

FATF har også udarbejdet 11 parametre til at måle effektiviteten af medlemslandenes foranstaltninger. Et effektivitetsmål er fx, at tilsynsmyndighederne fører et passende tilsyn med de forpligtede virksomheder, eller at finansielle efterretninger bliver brugt af de retshåndhævende myndigheder til at efterforske hvidvask og finansiering af terrorisme.

1.3. Revisionskriterier, metode og afgrænsning

Revisionskriterier

12. Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Erhvervsministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme har været effektiv. Kriterierne hentes i hvidvasklovens bestemmelser, hvor der er krav til såvel myndigheder som de private virksomheder. Vi henter herudover kriterier i 4. hvidvaskdirektiv og FATF's standarder. Danmark er forpligtet til at efterleve direktivet i henhold til de gældende EU-traktater. FATF's internationalt gældende standarder er et udtryk for medlemslandenes fælles minimumsstandarder, og Danmark har som medlemsland bundet sig til at efterleve standarderne, for at bekæmpelsen af hvidvask og terrorfinansiering bliver effektiv på tværs af landegrænser. Derfor er de relevante at anvende.

13. I kapitel 2 undersøger vi, om myndigheder under Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har understøttet de forpligtede virksomheder i at opdage og underrette om mulig hvidvask og finansiering af terrorisme. Vi undersøger, om SØIK og PET under Justitsministeriet har udarbejdet nationale risikovurderinger af henholdsvis hvidvask og finansiering af terrorisme, der kan være afsæt for tilsynsmyndighedernes kontrol og vejledning og for de forpligtede virksomheders individuelle risikovurderinger, som de skal foretage af deres egen forretning. Dernæst undersøger vi, om tilsynsmyndighederne dels har ført tilstrækkelig kontrol med, at de forpligtede virksomheder efterlever kravene i hvidvaskloven, dels har ydet en tilstrækkelig vejledningsindsats, så de forpligtede virksomheder kender deres forpligtelser, jf. hvidvaskloven, og kender til deres risiko for at blive udnyttet til hvidvask og finansiering af terrorisme.

14. I kapitel 3 undersøger vi, om Hvidvasksekretariatet har udnyttet underretningerne fra de forpligtede virksomheder tilstrækkeligt i udarbejdelsen af videregivelser. Det er afgørende for effektiviteten af forpligtede virksomheders foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, at de underretninger, som de forpligtede virksomheder sender, bliver udnyttet bedst muligt. Hvidvasksekretariatet har som Danmarks finansielle efterretningsenhed ansvaret for at modtage og analysere underretninger om mulig hvidvask og finansiering af terrorisme samt at videregive oplysninger fra underretningerne til andre myndigheder, når Hvidvasksekretariatet vurderer, det er relevant. Vi undersøger, om Hvidvasksekretariatet i sin indledende behandling har sikret, at de mest relevante underretninger bliver analyseret, og om Hvidvasksekretariatet i analysefasen i tilstrækkelig grad beriger de oplysninger fra underretningerne, som videregives til de relevante myndigheder.

15. I kapitel 4 undersøger vi, om myndighederne har givet feedback om, hvordan videregivelserne er nyttiggjort med henblik på at sikre en målrettet indsats. Det er nødvendigt at vide, hvad resultaterne af indsatsen er, så man løbende kan justere den og dermed sørge for, at indsatsen er effektiv. Vi undersøger, om Justitsministeriet og Skatteministeriet har fastlagt rammer for den direktivpligtige feedback, som deres underliggende myndigheder skal give til Hvidvasksekretariatet, og om politiet, SØIK, PET og Skatteforvaltningen i praksis har givet denne feedback til Hvidvasksekretariatet. Vi undersøger også, om sekretariatet har givet feedback til de forpligtede virksomheder, og om Finanstilsynet har indsamlet og sendt statistik om resultaterne af indsatsen. Afslutningsvis søger vi at skabe et overblik over, hvad videregivelserne fra 2016 til 2018 er brugt til.

Metode

16. Undersøgelsen er baseret på en gennemgang af skriftligt materiale fra og møder med Erhvervsministeriet, herunder Erhvervsstyrelsen og Finanstilsynet, Justitsministeriet, herunder SØIK, Hvidvasksekretariatet under SØIK, Rigspolitiet, Københavns Politi, PET samt Skatteministeriet, herunder Skattestyrelsen (som repræsentant for Skatteforvaltningen) og Spillemyndigheden. Vi har også haft møde med Advokatrådet, Toldstyrelsen og FATF. Derudover har vi haft møder med flere brancheforeninger, herunder Finans Danmark, og besøgt en enhed for kontrol mod hvidvask og terrorfinansiering i et større dansk pengeinstitut.

17. Kapitel 2 om, hvorvidt myndighederne har understøttet de forpligtede virksomheder i at opdage og underrette om mulig hvidvask og finansiering af terrorisme, bygger på oplysninger om de nationale risikovurderinger og materiale om tilsynsmyndighedernes strategier, procedurer, systemer o.l. for gennemførelsen af tilsynet. Derudover har vi stikprøvet udtaget materiale fra konkrete tilsynssager for at se, hvordan tilsynsmyndighederne i praksis tilgår deres kontroller.

18. Kapitel 3 om, hvorvidt Hvidvasksekretariatet har udnyttet underretningerne fra de forpligtede virksomheder tilstrækkeligt i udarbejdelsen af videregivelser, er bl.a. baseret på en række dataudtræk fra Hvidvasksekretariatets database, herunder fx et dataudtræk over Hvidvasksekretariatets videregivelser til de retshåndhævende myndigheder. Derudover har vi udtaget stikprøver af konkrete videregivelser for bl.a. at kunne verificere dataudtrækkene.

19. Kapitel 4, om hvorvidt politiet, SØIK, PET og Skatteforvaltningen har givet feedback om, hvordan videregivelserne er nyttiggjort, har vi i videst muligt omfang indhentet oplysninger om, hvad der konkret er sket med de specifikke videregivelser, som de pågældende myndigheder har modtaget fra Hvidvasksekretariatet.

20. Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision, jf. bilag 2.

Afgrænsning

21. Vores undersøgelsesperiode er fra 2016 til 2018, men har hovedvægten på perioden efter vedtagelsen af den ny hvidvasklov i juni 2017 og frem.

22. Rigsrevisionen har ifølge rigsrevisorloven ikke adgang til at revidere Advokatrådet og har derfor kun adgang til at vurdere Advokatrådets tilsyn med advokaters efterlevelse af kravene i hvidvaskloven igennem Erhvervsministeriet, der som ansvarlig for hvidvaskloven vejleder i fortolkning og forståelse af loven.

23. Statsrevisorernes spørgsmål og angivelse af, i hvilke kapitler spørgsmålene bliver besvaret fremgår af bilag 1. I bilag 2 er undersøgelsens metodiske tilgang beskrevet. Bilag 3 indeholder en ordliste, der forklarer udvalgte ord og begreber.

2. Myndighedernes understøttelse af de forpligtede virksomheder



Delkonklusion

Rigsrevisionen finder, at Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet ikke i tilstrækkelig grad har understøttet de forpligtede virksomheder i at opdage og underrette om hvidvask og finansiering af terrorisme.

Det skyldes for det første, at SØIKs og PETs nationale risikovurderinger ikke ifølge FATF's vurdering i 2017 har levet op til internationale standarder. Først i april 2019 er en ny national risikovurdering for hvidvask blevet offentliggjort, mens en tilsvarende for finansiering af terrorisme ventes færdig primo 2020. Tilsynsmyndighederne og de forpligtede virksomheder har dermed ikke i undersøgelsesperioden haft et opdateret grundlag at tilrettelægge deres indsats risikobaseret ud fra.

For det andet har tilsynsmyndighederne ikke haft en tilstrækkelig kontrolindsats. Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen har hver kontrolleret 3 % af de henholdsvis 1.800 og 12.000 forpligtede virksomheder, som de fører tilsyn med, og de kontrollerede virksomheder er kun i begrænset omfang blevet udvalgt på baggrund af en systematisk vurdering af risikoen for, at de bliver misbrugt til hvidvask eller finansiering af terrorisme. Dertil kommer, at Erhvervsstyrelsen ikke har haft fuldt overblik over populationen af virksomheder, styrelsen har skullet føre tilsyn med, hvilket er nødvendigt for at kunne foretage en systematisk, risikobaseret udvælgelse. Spillemyndighedens udvælgelse af virksomheder til kontrol har heller ikke været tilstrækkelig systematisk og risikobaseret, men myndigheden har til gengæld kontrolleret 25 % af de godt 40 spiludbydere, som den fører tilsyn med. Tilsynsmyndighederne er hver især i gang med at udarbejde en model til systematisk at kunne udvælge virksomheder til kontrol. Endvidere har Finanstilsynet og Spillemyndigheden ikke haft klare procedurer til at sikre kvalitet i udførelsen af kontroller, og Spillemyndigheden har ikke i undersøgelsesperioden udtaget stikprøver af kundesager for at sikre sig, at lovens krav bliver fulgt i praksis.

For det tredje har tilsynsmyndighedernes vejledningsindsats ikke været tilstrækkelig. Med ændringen af hvidvaskloven i 2017 fulgte en række nye krav til de forpligtede virksomheder. Finanstilsynet og Spillemyndigheden har udarbejdet nye skriftlige vejledninger til hvidvaskloven, men disse udkom først henholdsvis ca. 1½ og 2 år efter, at loven blev vedtaget. Erhvervsstyrelsen har ikke udarbejdet en selvstændig, skriftlig vejledning. Tilsynsmyndighedernes vejledningsindsats er derudover bl.a. sket i forbindelse med kontrolbesøg, men dette er kommet få virksomheder til gavn, da andelen af kontrolbesøg samlet set har været lav. Det er særligt uhensigtsmæssigt for de virksomheder, som Erhvervsstyrelsen har tilsynsansvar for, da de ikke har nogen skriftlig, sektorspecifik vejledning at støtte sig til. Endelig har Erhvervsministeriet i forbindelse med Rigsrevisionens undersøgelse vurderet, at Advokatrådets skriftlige vejledning fra 2017 på visse punkter ikke er i overensstemmelse med ministeriets fortolkning af hvidvaskloven og EU's hvidvaskdirektiv. Rigsrevisionen vurderer dermed, at der er risiko for, at advokater ikke har underrettet i det omfang, de har været forpligtet til. Erhvervsministeriet og Advokatrådet er nu i dialog om at revidere vejledningen.

24. Dette kapitel handler om, hvorvidt Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har understøttet de forpligtede virksomheder i at opdage og underrette om mulig hvidvask og finansiering af terrorisme. Hvidvasklovens krav skal sikre, at de forpligtede virksomheders risiko for at blive misbrugt til hvidvask eller finansiering af terrorisme mindskes, og at virksomhederne i højere grad bliver opmærksomme på mistænkelige forhold og underretter Hvidvasksekretariatet herom.

Vi undersøger først, om der er udarbejdet nationale risikovurderinger for henholdsvis hvidvask og finansiering af terrorisme. Dernæst undersøger vi tilsynsmyndighedernes kontroller med de forpligtede virksomheders efterlevelse af kravene i hvidvaskloven, inden vi til sidst undersøger tilsynsmyndighedernes vejledningsindsats.

2.1. Nationale risikovurderinger af hvidvask og finansiering af terrorisme

25. Ifølge FATF's internationale standarder skal medlemslande identificere, vurdere og forstå de risici for hvidvask og finansiering af terrorisme, som landene står over for, så det er muligt at målrette deres indsats derefter. Tilsynsmyndighederne har brug for nationale risikovurderinger, når de skal prioritere, hvilke forpligtede virksomheder de skal udtage til kontrol. De forpligtede virksomheder har brug for de nationale risikovurderinger, når de skal vurdere deres egen virksomheds risiko for at blive udnyttet til hvidvask eller terrorfinansiering og til at vide, hvad de skal være opmærksomme på, når de vurderer deres kunders hvidvaskrisiko.

Risikoen for at blive misbrugt til hvidvask eller finansiering af terrorisme er forskellig alt efter, hvilken type virksomhed man driver. Tabel 1 viser eksempler fra den nationale risikovurdering af hvidvask på, hvordan de forskellige typer forpligtede virksomheder kan blive misbrugt til hvidvask. Tabellen viser også, hvor mange underretninger de forskellige typer virksomheder har sendt til Hvidvasksekretariatet om mistænkelig adfærd.

Tabel 1
Eksempler på risici for og indikationer på misbrug til hvidvask hos forskellige typer forpligtede virksomheder og antal underretninger i perioden 2016-2018

Virksomhedstyper	Eksempler på risici for og indikationer på misbrug til hvidvask	Antal underretninger sendt til Hvidvasksekretariatet
Pengeinstitutter, realkreditinstitutter m.m.	<ul style="list-style-type: none"> • Hævninger/indsættelser af store kontantbeløb • Mange transaktioner • Store transaktionsbeløb til udlandet 	66.000
Revisorer, ejendomsmæglere, tjenesteudbydere m.m.	<ul style="list-style-type: none"> • Hurtige køb/salg ved handel med fast ejendom • Udstedelse af ulovlige aktionærlån • Oprettelse af stråmandsvirksomheder 	73
Spiludbydere	<ul style="list-style-type: none"> • Atypiske spillemønstre med store indskud • Spil på alle udfald • Anonymt spil 	13.500
Advokater	<ul style="list-style-type: none"> • Rådgivning • Virksomhedsoprettelse • Konkurser 	26

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af den nationale risikovurdering af hvidvask fra 2015 og oplysninger fra SØIK.

26. SØIK udgav i 2015 den første nationale risikovurdering af hvidvask, mens PET i 2016 udgav den første nationale risikovurdering af finansiering af terrorisme. FATF's evaluering af Danmark fra 2017 undersøgte bl.a. indholdet og formidlingen af risikovurderingerne. FATF's overordnede bemærkninger hertil fremgår af boks 2.

Boks 2**FATF's bemærkninger til de nationale risikovurderinger****FATF vurderede, at den nationale risikovurdering af hvidvask fra 2015**

- ikke i tilstrækkelig grad baserede sig på kvantitative data for økonomisk kriminalitet i vurderingerne af hvidvaskrisici for de forskellige brancher
- indeholdt få referencer til konkrete efterforskningssager
- var mangelfuld i forhold til vurderingerne af hvidvaskrisici for de forskellige brancher.

FATF vurderede, at den nationale risikovurdering af finansiering af terrorisme fra 2016

- var skrevet i generelle vendinger og fx ikke differentierede mellem forskellige risikoniveauer (lav, mellem eller høj risiko) eller forholdt sig til, om den generelle risiko for finansieringen af terrorisme var høj i Danmark
- ikke havde et tilstrækkeligt metodisk grundlag
- ikke indeholdt tilstrækkeligt klare anbefalinger til at danne grundlag for at udarbejde nationale politikker imod finansiering af terrorisme
- ikke var blevet formidlet tilstrækkeligt til de forpligtede virksomheder.

Kilde: FATF's evaluering af Danmark fra 2017.

FATF kritiserede kvaliteten af risikovurderingerne og bemærkede derudover, at risikovurderingerne indeholdt begrænset information, der kunne bruges i myndigheders og virksomheders arbejde, og at myndigheder og virksomheder generelt udviste en begrænset forståelse for risici for hvidvask og finansiering af terrorisme. Samlet vurderede FATF, at risikovurderingerne ikke levede op til de internationale standarder.

Hvidvasksekretariatet under SØIK har foranlediget af FATF's kritik udarbejdet en ny national risikovurdering af hvidvask, som blev offentliggjort i april 2019, og Justitsministeriet har oplyst, at PETs nye nationale risikovurdering af finansiering af terrorisme forventes færdig primo 2020. FATF har ved en opfølgende evaluering i 2019 vurderet, at Danmark nu i højere grad lever op til de tekniske anbefalinger vedrørende nationale risikovurderinger. Dette har FATF vurderet ud fra en gennemgang af den nationale risikovurdering af hvidvask fra 2019 og metoden bag den kommende nationale risikovurdering af finansiering af terrorisme.

Resultater

Undersøgelsen viser, at SØIKs og PETs nationale risikovurderinger for henholdsvis hvidvask og finansiering af terrorisme ikke ifølge FATF's vurdering i 2017 levede op til internationale standarder. En ny national risikovurdering af hvidvask er først blevet offentliggjort af Hvidvasksekretariatet i april 2019, mens PETs nye nationale risikovurdering af finansiering af terrorisme forventes færdig primo 2020. Det betyder, at tilsynsmyndighederne og de forpligtede virksomheder ikke i undersøgelsesperioden har haft et opdateret grundlag at tilrettelægge deres indsats risikobaseret ud fra.

2.2. Tilsynsmyndighedernes kontrolindsats

27. Det fremgår af hvidvaskloven, at Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen, Spillemyndigheden og Advokatrådet skal påse, at de forpligtede virksomheder, der er omfattet af hvidvaskloven, overholder loven og regler udstedt i medfør heraf. Siden 2005 har det fremgået af hvidvaskloven, at tilsynet skal være risikobaseret, hvilket også er et krav fra FATF. Ifølge FATF's standarder bør kontrollerne være baseret på klare metoder og procedurer og omfatte dokumentgennemgang og stikprøver.

28. Tabel 2 viser antallet af kontroller, som Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen og Spillemyndigheden har gennemført i undersøgelsesperioden.

Tabel 2
Udførte kontroller i perioden 2016-2018

	Finanstilsynet	Erhvervsstyrelsen	Spillemyndigheden
Antal virksomheder	Ca. 1.800	Ca. 12.000	Ca. 44
Antal kontroller	56	330	11
Andel kontrollerede virksomheder	3 %	3 %	25 %

Note: Antallet af virksomheder har varieret i undersøgelsesperioden. Tabellen er opgjort på baggrund af antallet af virksomheder i 2019.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af myndighedernes tal.

Det fremgår af tabel 2, at Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen har hver ført kontrol med 3 % af de forpligtede virksomheder, og at Spillemyndigheden har kontrolleret 25 % af spiludbydere i perioden.

29. Finanstilsynet har oplyst, at Folketinget i 2019 har bevilget 5 ekstra årsværk til hvidvaskområdet, og Erhvervsstyrelsen har oplyst, at de i forbindelse med finansloven for 2020 er blevet tildelt flere resurser til hvidvaskområdet.

Risikobaserede udvælgelsesmodeller

30. Da tilsynsmyndighederne ikke kan kontrollere, om alle virksomheder efterlever kravene i hvidvaskloven, skal myndighederne bruge en risikobaseret tilgang til at udvælge virksomheder til kontrol for at sikre, at de virksomheder, hvor risikoen for misbrug til hvidvask vurderes størst, bliver prioriteret højest. Udvælgelsen skal ifølge FATF ske på baggrund af en systematisk og dokumenteret vurdering af både den iboende risiko for, at en virksomhed bliver misbrugt til hvidvask eller til finansiering af terrorisme, og risikoen for, at den enkelte virksomhed ikke lever op til hvidvasklovens krav.

Påbud, bøder og afgørelser

Ud af de i alt 397 kontrollerede virksomheder i undersøgelsesperioden har 269 af dem fået ét eller flere påbud. 116 virksomheder er blevet politianmeldt til SØIK. På den baggrund er der truffet 41 fældende afgørelser, hvori der sammenlagt er afgivet bøder for ca. 45 mio. kr.

31. FATF bemærkede i sin evaluering af Danmark fra 2017, at Danmark ikke tilstrækkeligt tilfredsstillende havde implementeret en risikobaseret tilgang i kontrolindsatsen. FATF fandt, at Erhvervsstyrelsen og Spillemyndigheden var begyndt at bruge en risikobaseret tilgang, men at Finanstilsynet og Advokatrådet endnu ikke gjorde det.

32. Undersøgelsen viser, at ingen af tilsynsmyndighederne i undersøgelsesperioden har udvalgt virksomheder til kontrol ud fra en systematisk risikovurdering af virksomhederne. I stedet har tilsynsmyndighederne udvalgt virksomheder til kontrol ud fra viden om risici på brancheniveau fra de nationale risikovurderinger, års- og kvartalsrapporter fra Hvidvasksekretariatet mv. Det er kun på baggrund af erfaringer fra tidligere kontrolbesøg og modtagne tips, at tilsynsmyndighederne har haft viden om de enkelte virksomheders risici. Det har betydet, at der har været en risiko for, at risikoadfærd blandt mindre risikofyldte brancher ikke er blevet opdaget.

33. Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen og Spillemyndigheden har i undersøgelsesperioden hver især arbejdet på at udvikle en model, der med udgangspunkt i objektive kriterier gør det muligt at score de forpligtede virksomheders risiko individuelt for på den baggrund systematisk at kunne udvælge de mest risikofyldte virksomheder til kontrol.

34. Finanstilsynet har oplyst, at første udgave af deres risikoscoremodel er blevet brugt til at udvælge virksomheder til kontrol fra og med den årlige planlægning medio 2019. Risikoscoremodellen er udformet som et scoreboard, hvor hver virksomhed får en score for risiko efter nogle fastlagte kriterier. Finanstilsynet har oplyst, at de i 2019 har afsluttet et projekt med et konsulentfirma med henblik på at opbygge en ny og mere omfattende model.

Virksomhedsopretter

Et firma betegnes som virksomhedsopretter, hvis det erhvervsmæssigt opretter virksomheder for tredjemand.

35. Erhvervsstyrelsen har i 2017 udviklet og ibrugtaget deres risikoscoremodel, men kun for virksomhedsoprettere. Styrelsen arbejder på at opstille kriterier til at udtage andre virksomhedstyper via modellen. Erhvervsstyrelsen har dog ikke det fulde overblik over, hvor mange forpligtede virksomheder styrelsen har tilsynsansvar over for, og modellen vil derfor ikke kunne risikovurdere hver enkelt virksomhed. Det skyldes, at de lovpligtige registreringsoplysninger, som ligger i styrelsens systemer, ikke i sig selv kan give en faktisk opgørelse over populationen, og styrelsen bruger derfor et estimat i stedet, der er baseret på registreringer i styrelsens systemer og relevante branchekoder. Erhvervsstyrelsen har oplyst, at styrelsen bl.a. vil anvende de flere ressourcer, styrelsen får tilføjet i 2020, til at skabe et overblik over tilsynspopulationen.

36. Spillemyndigheden afsluttede medio 2019 et projekt, der skal anvendes til at udarbejde en risikoscoremodel for spiludbydere. Projektet skal indsamle oplysninger, der dækker risikoparametrene i de organisatoriske forhold, fx en complianceafdelings størrelse. Spillemyndigheden forventer, at risikoscoremodellen er færdig og klar til anvendelse i 1. kvartal 2020. Spillemyndigheden har oplyst, at myndigheden for et igangværende kontrolprojekt fokuserer på en specifik risikofyldt tjenesteydelse og inkluderer alle spiludbydere i kontrollen, hvilket betyder, at der i dette tilfælde ikke er behov for en risikobaseret udvælgelse.

37. Advokatrådets generelle tilsyn med advokater blev i 2017 undersøgt af Justitsministeriet. Undersøgelsen behandlede perioden 2015-2017 og blev igangsat efter en række hændelser, der skabte tvivl om, hvorvidt den eksisterende regulering af advokaters adfærd, herunder tilsynet med advokater, var tilstrækkelig. Justitsministeriets undersøgelse viste, at udvælgelsen af advokater til tilsynskontrol, som også omfatter hvidvasktilsynet, ikke var risikobaseret. På baggrund af undersøgelsen blev retsplejeloven pr. 1. juli 2019 ændret, hvormed der blev stillet krav til Advokatrådet om at føre et mere risikobaseret tilsyn med advokater.

Tilsynsmyndighedernes metoder og procedurer for kontroller

38. Tilsynsmyndighedernes kontrol skal afdække, om de kontrollerede virksomheder efterlever kravene i hvidvaskloven, så risikoen for, at virksomhederne bliver misbrugt til hvidvask eller finansiering af terrorisme, mindskes. Ifølge FATF bør tilsynsmyndighederne have klare metoder og procedurer for at sikre kvalitet og ensartethed i kontrollerne, herunder indhente dokumentation for retningslinjer og tage stikprøver af kundesager for at undersøge, om kravene om bl.a. kundekendskabsanalyser bliver fulgt i praksis.

39. Vi har for Finanstilsynet, Erhvervsministeriet og Spillemyndigheden udtaget og gennemgået en række kontrolsager fra undersøgelsesperioden for at se, hvordan hver tilsynsmyndighed gennemfører kontroller. Tabel 3 opsummerer, hvad vores gennemgang har vist.

Tabel 3
Tilsynsmyndighedernes metoder og procedurer

	Finanstilsynet	Erhvervsstyrelsen	Spillemyndigheden
Har klare procedurer	÷	✓	÷
Indhenter og gennemgår dokumentation	✓	✓	(✓)
Udtager stikprøver af kundesager	✓	✓	÷

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve af kontrolsager fra henholdsvis Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen og Spillemyndigheden.

Gennemgangen viser, at Erhvervsstyrelsen har sikret klare procedurer for gennemførelse af kontroller ved at have udarbejdet en skabelon, som beskriver hvert af de lovkrav, styrelsen skal undersøge ved hvert kontrolbesøg. Finanstilsynet har ikke udarbejdet nogen manual, der beskriver, hvilke forhold der skal undersøges ved kontrollerne, eller hvordan det skal noteres og afrapporteres. Vores gennemgang har vist, at Finanstilsynet ikke i alle kontrolrapporter havde noteret, hvilke lovkrav de havde undersøgt, og om den udtrukne stikprøve var blevet gennemgået. Finanstilsynet har oplyst, at de i 2019 har været i gang med at udarbejde en manual for området for bl.a. at sikre en ens tilgang ved kontroller. Spillemyndigheden har heller ikke udarbejdet nogen manual, men har oplyst, at de er i gang med det.

Gennemgangen viser, at Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen og Spillemyndigheden alle har indhentet dokumentation for virksomhedernes retningslinjer. Gennemgangen viser også, at Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen har givet påbud for alle de forhold i retningslinjerne, der ikke var i overensstemmelse med hvidvasklovens krav, mens Spillemyndigheden kun har givet påbud for manglende risikovurdering, selv om myndigheden fandt andet i retningslinjerne, der heller ikke var i overensstemmelse med kravene. Spillemyndigheden har hertil oplyst, at myndigheden finder, at en virksomheds risikovurdering er nødvendig at have på plads, før det er relevant at vurdere, om de øvrige retningslinjer er tilstrækkelige.

Gennemgangen viser, at Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen udtager en stikprøve af kundesager ved hver kontrol. Spillemyndigheden har ikke i undersøgelsesperioden udtaget stikprøver af kundesager eller mistænkelige transaktioner. Derfor har Spillemyndigheden ikke efterprøvet, om kravene i hvidvaskloven bliver fulgt i praksis hos spiludbydere. Spillemyndigheden har oplyst, at myndigheden efterfølgende har udtaget stikprøver i en sag, som ikke var afsluttet i undersøgelsesperioden.

Resultater

Undersøgelsen viser, at tilsynsmyndighederne ikke har haft en tilstrækkelig kontrolindsats. Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen har hver kontrolleret 3 % af de henholdsvis 1.200 og 18.000 forpligtede virksomheder, som de har ført tilsyn med i undersøgelsesperioden, og har i begrænset omfang udvalgt virksomheder til kontrol på baggrund af en systematisk vurdering af, hvor risikoen for misbrug til hvidvask eller finansiering af terrorisme er størst. Spillemyndighedens udvælgelse af virksomheder til kontrol har heller ikke været tilstrækkelig systematisk og risikobaseret, men myndigheden har til gengæld kontrolleret 25 % af de godt 40 spiludbydere, som den fører tilsyn med. Alle tilsynsmyndigheder er i gang med at udarbejde en risikoscoremodel til at udvælge virksomheder til kontrol ud fra objektive kriterier for hver enkelt forpligtede virksomhed. Erhvervsstyrelsen har ikke haft fuldt overblik over hele populationen af de virksomheder, som styrelsen skal føre tilsyn med, hvilket er nødvendigt for at kunne foretage en systematisk, risikobaseret udvælgelse.

Undersøgelsen viser også, at Finanstilsynet og Spillemyndigheden ikke har haft klare procedurer til at sikre kvalitet i udførelsen af kontroller, og Spillemyndigheden har ikke i undersøgelsesperioden udtaget stikprøver af kundesager for at sikre, at hvidvasklovens krav bliver fulgt i praksis. Endvidere viser undersøgelsen, at der ikke er en ens praksis i forhold til at give påbud ved overtrædelser. Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen har givet påbud for alle overtrædelser af hvidvaskloven, mens Spillemyndigheden kun har givet påbud for dele af de forhold, der ikke var i overensstemmelse med hvidvaskloven.

2.3. Tilsynsmyndighedernes vejledningsindsats

40. Ifølge FATF's internationale standarder skal tilsynsmyndighederne tilvejebringe de forpligtede virksomheder den nødvendige vejledning om hvidvasklovens krav, og hvilke mistænkelige forhold virksomhederne skal være opmærksomme på. Med ændringen af hvidvaskloven i 2017 fulgte nye krav om en mere risikobaseret tilgang, hvilket har nødvendiggjort en vejledningsindsats, der tager udgangspunkt i de sektorspecifikke risici, som virksomhederne står over for.

Tilsynsmyndighedernes skriftlige vejledninger til hvidvaskloven

41. Undersøgelsen viser, at Finanstilsynet, Spillemyndigheden og Advokatrådet havde skriftlige vejledninger til den gamle hvidvasklov fra 2013 og har udarbejdet skriftlige vejledninger til den nye hvidvasklov med sektorspecifikke eksempler. Erhvervsstyrelsen har ikke haft en skriftlig vejledning til hvidvaskloven fra hverken 2013 eller 2017.

42. Finanstilsynets skriftlige vejledning til hvidvaskloven fra 2013 blev kritiseret af FATF for ikke at have beskrivende oplysninger om, hvilke hvidvaskrisici virksomhederne skulle være opmærksomme på, og for ikke at give konkrete sektorspecifikke eksempler. Desuden var vejledningen ikke blevet opdateret i 3 år og var derfor forældet. I oktober 2018 offentliggjorde Finanstilsynet en ny vejledning, dvs. ca. 1½ år efter, den nye hvidvasklov trådte i kraft. Finanstilsynet har oplyst, at vejledningen dels skulle være generel og brugbar for alle sektorer, dels skulle være målrettet brancherne i den finansielle sektor. Vores gennemgang viser, at vejledningen indeholder sektorspecifikke eksempler, der afspejler, hvordan pengeinstitutter og andre finansielle virksomheder kan leve op til kravene med eksempler på udarbejdelse af en risikovurdering og eksempler på risici.

Finanstilsynet har oplyst, at Finanstilsynet er ved at udarbejde en mini-vejledning til små og mellemstore virksomheder. Den forventes offentliggjort primo 2020. Finanstilsynet har desuden i nyhedsbreve til brancheorganisationer og forpligtede virksomheder i 2019 sammenfattet, hvor Finanstilsynet på baggrund af sine kontroller vurderer, at virksomhedernes indsats generelt kan forbedres.

43. Erhvervsstyrelsen har ikke udarbejdet en selvstændig vejledning til hvidvaskloven, der er målrettet de virksomheder, som Erhvervsstyrelsen fører tilsyn med. Revisorer, ejendomsrådgivere m.m. må derfor støtte sig til Finanstilsynets generelle vejledning, der på de centrale områder ikke indeholder sektorspecifikke eksempler for deres brancher.

Erhvervsstyrelsen har i december 2018 udgivet en quickguide målrettet bogholdere og virksomhedsoprettere. Quickguiden indeholder information om bogholderes og virksomhedsopretteres hvidvaskforpligtelser, men vejleder ikke om, hvordan virksomhederne fx kan udarbejde en risikovurdering, eller hvilke sektorspecifikke risici de bør være opmærksomme på. Siden efteråret 2019 er Erhvervsstyrelsen derudover begyndt at adressere de oftest stillede spørgsmål på området på styrelsens hjemmeside.

Udgivelser af dele af vejledningen

Dele af Finanstilsynets vejledning om reglerne for politisk eksponerede personer og reglerne for kundekendskabsanalyser udkom før den samlede version i henholdsvis efteråret 2017 og foråret 2018.

Lov om spil

Før 2017 var hvidvaskregler for spiludbydere forankret i lov om spil.

Hvidvaskloven om advokater

Hvidvaskloven gælder for advokater, når de yder bistand ved rådgivning om eller udførelse af transaktioner for deres klienter, eller når de på en klients vegne og for dennes regning foretager en finansiel transaktion eller en transaktion vedrørende fast ejendom. (§ 1, stk. 1, nr. 14).

Ifølge hvidvaskloven er advokater undtaget fra pligten til at foretage underretning på baggrund af oplysninger, som disse modtager fra eller indhenter om en klient i forbindelse med, at advokaten fastslår den pågældende klients retsstilling eller forsvarer eller præsenterer denne under eller i forbindelse med en retssag (§ 27, stk. 1).

44. Spillemyndigheden udarbejdede første gang en skriftlig vejledning til spiludbydere hvidvaskforpligtelser i 2013, der blev opdateret i 2016. Undersøgelsen viser, at vejledningen fra 2016 indeholdt sektorspecifikke eksempler, der tog udgangspunkt i branchen, fx risikofaktorer for misbrug ved både landbaseret kasino og onlinekasino. Vejledningen var efter den nye hvidvasklov i juni 2017 ikke længere dækkende, og Spillemyndigheden offentliggjorde i august 2019 en vejledning til den nye hvidvasklov, dvs. 2 år efter, at loven trådte i kraft.

45. Advokatrådet udarbejdede en skriftlig vejledning til hvidvaskloven i 2012, da advokater blev omfattet af lovens krav. Umiddelbart efter vedtagelsen af den nye hvidvasklov i juni 2017 udarbejdede Advokatrådet en opdateret version af vejledningen. Vejledningen omfatter en fortolkning af, hvornår loven finder anvendelse for advokater, og hvornår advokater er undtaget fra pligten til at underrette om mistanker om hvidvask eller finansiering af terrorisme. Disse fortolkninger er uændrede siden vejledningen fra 2012.

46. I forbindelse med vores undersøgelse har Erhvervsministeriet – som ansvarligt ministerium for hvidvaskloven – gennemgået Advokatrådets vejledning fra 2017. Ministeriet vurderer, at vejledningens fortolkning af, hvornår loven finder anvendelse for advokater, ikke kan udledes af hvidvaskloven eller EU's hvidvaskdirektiv. Ministeriet vurderer også, at vejledningens fortolkning af, hvornår advokater er undtaget fra pligten til at underrette, går videre, end hvad der følger af ordlyden i hvidvaskloven og direktivet. Det betyder, at advokater har været vejledt til at være undtaget fra underretningspligten i højere grad, end hvad Erhvervsministeriets fortolkning af loven og direktivet foreskriver. Det er Rigsrevisionens vurdering, at det kan have haft den konsekvens, at advokater ikke har underrettet så meget, som de er forpligtet til.

Erhvervsministeriet har oplyst, at ministeriet ikke har forholdt sig til indholdet af Advokatrådets vejledning tidligere, fordi Advokatrådet ikke er en ministeriel underordnet myndighed, som ministeriet har instruktionsbeføjelse over. På baggrund af gennemgangen af Advokatrådets vejledning har Erhvervsministeriet og Advokatrådet indledt en videre dialog om at revidere vejledningen.

Tilsynsmyndighedernes øvrige vejledningsaktiviteter

47. Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen og Spillemyndigheden har oplyst, at deres øvrige vejledningsindsats bl.a. består af vejledning ved kontrolbesøg, hvor tilsynsmyndighederne uddyber baggrunden for eventuelle påbud og svarer på virksomhedernes spørgsmål, og ved deltagelse som oplægsholdere ved seminarer afholdt af brancheorganisationer og virksomheder. Spillemyndigheden har i undersøgelsesperioden desuden holdt 2 årlige kontaktudvalgsmøder for henholdsvis deres udvalg for landbaserede kasinoer og udvalg for onlinekasino og væddemål. Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen har oplyst, at det er en udfordring af nå ud til de virksomhedstyper, der ikke har en brancheorganisation, fx valutavekslingsvirksomheder og bogholdere.

Resultater

Undersøgelsen viser, at tilsynsmyndighederne ikke har haft en tilstrækkelig vejledningsindsats.

Undersøgelsen viser, at Finanstilsynet og Spillemyndigheden har udarbejdet en ny skriftlig vejledning til hvidvaskloven med sektorspecifikke eksempler, der dog først blev offentliggjort henholdsvis ca. 1½ år og 2 år efter hvidvasklovens ikrafttrædelse i 2017. Erhvervsstyrelsen har ikke udarbejdet en selvstændig, skriftlig vejledning til hvidvaskloven. Undersøgelsen viser yderligere, at tilsynsmyndighederne har vejledt virksomheder i forbindelse med kontrolbesøg, men at Finanstilsynets og Erhvervsstyrelsens kontrolbesøg kun har omfattet en lille andel af de forpligtede virksomheder årligt. Det finder Rigsrevisionen særligt uhensigtsmæssigt for de virksomheder, som Erhvervsstyrelsen har tilsynsansvar for, da de ikke har kunnet tage udgangspunkt i sektorspecifikke eksempler, når de bl.a. har skullet udarbejde en risikovurdering og risikovurdere deres kunder.

Erhvervsministeriet har i forbindelse med vores undersøgelse vurderet, at Advokatrådets vejledning til advokater om hvidvaskloven fra 2017 på udvalgte punkter ikke er i overensstemmelse med ministeriets fortolkning af hvidvaskloven og EU's hvidvaskdirektiv. Ministeriet har ikke tidligere forholdt sig til indholdet i vejledningen. Rigsrevisionen vurderer, at uoverensstemmelserne i Advokatrådets vejledning kan have haft den konsekvens, at advokater i mindre omfang har underrettet om mistænkelige forhold, end de har været forpligtet til.

3. Hvidvasksekretariatets behandling af underretningerne



Delkonklusion

Rigsrevisionen vurderer, at Hvidvasksekretariatet i utilstrækkelig grad har udnyttet underretningerne fra de forpligtede virksomheder til at udarbejde videregivelser.

Hvidvasksekretariatet har modtaget 79.000 underretninger i perioden 2016-2018. For at håndtere det stigende antal underretninger gik sekretariatet i 2017 fra at visitere alle underretninger manuelt til ved hjælp af en elektronisk screeningsmodel at udsøge de mest relevante underretninger til manuel visitation. Rigsrevisionen vurderer dog, at screeningsmodellen er simpel og indeholder en række svagheder, som medfører en risiko for, at ikke alle relevante underretninger bliver udsøgt. Fx forholder modellen sig til få elementer i underretningerne og sammenholder dem ikke med oplysninger fra tidligere modtagne underretninger. Risikoen forhøjes af, at Hvidvasksekretariatet ikke har overblik over, hvilke og hvor mange underretninger screeningen har udsøgt, og dermed ikke kan efterprøve, om den har udsøgt alle relevante underretninger.

Hvidvasksekretariatet har med databasen over underretninger en unik adgang til at analysere og påvise relationer i forhold til mistænkelige transaktioner og underliggende kriminell aktivitet og kan udarbejde efterforskningsoplæg til fx politiet, når der er grundlag for at indlede en efterforskning. Hvidvasksekretariatet har kun 3 gange i perioden 2016-2018 udarbejdet sådanne efterforskningsoplæg. Sekretariatet vurderede selv, at der var basis for at udarbejde flere, men havde ikke prioriteret det, fordi sekretariatet ikke kunne finde aftagere til dem hos politiet. Rigsrevisionen finder, at Justitsministeriet bør sikre, at Hvidvasksekretariatet udarbejder og videregiver efterforskningsoplæg, når der er fagligt belæg for det.

Derudover viser undersøgelsen for det første, at $\frac{2}{3}$ af de almindelige videregivelser til politiet er sendt til brug for politiets igangværende arbejde, mens $\frac{1}{3}$ er sendt af egen drift (dvs. nye sager). For det andet viser undersøgelsen, at 60 % af videregivelserne alene omhandler oplysninger fra 1 underretning, og at hvidvaskpotentialet i videregivelserne generelt er lavt. For det tredje viser undersøgelsen, at videregivelserne i begrænset omfang er beriget med fx oplysninger fra eksterne kilder, særskilte analyser eller anbefalinger til fremadrettede efterforskningsskridt.

Rigsrevisionen vurderer på baggrund af ovenstående, at Hvidvasksekretariatet i begrænset omfang har haft fokus på at udnytte sin unikke adgang til at se på tværs af underretningerne og identificere sager med et stort hvidvaskpotentiale. Hvidvasksekretariatet har i stedet haft fokus på at understøtte politiets igangværende arbejde. Justitsministeriet har oplyst, at politiet i 2019 har fået adgang til selv at foretage opslag i Hvidvasksekretariatets database over underretninger, hvorved ministeriet forudser, at Hvidvasksekretariatet i højere grad vil kunne fokusere på at udsøge sager med stort hvidvaskpotentiale.

48. Dette kapitel handler om, hvorvidt Hvidvasksekretariatet under SØIK har udnyttet underretningerne fra de forpligtede virksomheder tilstrækkeligt i udarbejdelsen af videregivelser. Vi undersøger, om Hvidvasksekretariatet i sin indledende behandling af de modtagne underretninger har sikret, at de mest relevante underretninger bliver analyseret, og om Hvidvasksekretariatet i analysefasen i tilstrækkelig grad beriger oplysningerne, inden de videregives.

49. Som Danmarks finansielle efterretningsenhed spiller Hvidvasksekretariatet en central rolle i indsatsen mod hvidvask og finansiering af terrorisme. Ifølge EU's hvidvaskdirektiv skal alle medlemslande oprette en finansiell efterretningsenhed, som skal indsamle og analysere underretninger og andre relevante oplysninger for at påvise forbindelser mellem mistænkelige transaktioner og de underliggende kriminelle aktiviteter for at forebygge og bekæmpe hvidvask og finansiering af terrorisme. Efterretningsenheden skal også formidle resultaterne af sin analyse og alle yderligere relevante oplysninger til relevante myndigheder, når der er begrundet mistanke om hvidvask, tilknyttede underliggende forbrydelser eller finansiering af terrorisme. Endelig skal enheden operere uafhængigt og autonomt.

50. Hvidvasksekretariatet har via forskellige retskilder vide beføjelser til at behandle oplysningerne fra de modtagne underretninger, uden at det strider imod retssikkerhedsreglerne for dem, der underrettes om. Boks 3 beskriver de centrale regler for behandling af oplysninger, som Hvidvasksekretariatet er underlagt.

Underretningernes form og indhold

Ifølge Finanstilsynets bekendtgørelse om indsendelse af underretninger skal underretningerne indgives elektronisk til Hvidvasksekretariatet og bl.a. indeholde:

- stamoplysninger om de personer eller virksomheder, der underrettes om
- oplysninger om eventuelt mistænkelige transaktioner, herunder bl.a. afsender/modtager, kontonumre og beløbsstørrelse
- grundlaget for mistanken beskrevet i fritekst.

Boks 3**Retssikkerheden for de personer og virksomheder, der underrettes om**

Retshåndhævelsesloven regulerer Hvidvasksekretariatets behandling af personoplysninger i forbindelse med retshåndhævelsesformål – dvs. når oplysningerne bruges til at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner.

Regler for opbevaring (sletning) af oplysninger

Ifølge retshåndhævelsesloven må indsamlede oplysninger ikke opbevares længere end det, der er nødvendigt i forhold til de formål, oplysningerne behandles efter. Ifølge SØIKs interne forskrifter skal Hvidvasksekretariatet slette oplysninger om bestemte fysiske og juridiske personer senest 10 år efter, at de er blevet brugt.

Regler for videregivelse af oplysninger

Ifølge retshåndhævelsesloven og databeskyttelsesloven kan oplysninger videregives til andre myndigheder, hvis det er nødvendigt for at forebygge, efterforske, afsløre eller retsforfølge strafbare handlinger eller fuldbyrde strafferetlige sanktioner. Dette gælder således for de videregivelser, Hvidvasksekretariatet sender til de retshåndhævende myndigheder, fx politiet, SØIK eller PET. Videregivelse af oplysninger til myndigheder i andre sammenhænge – fx til at træffe administrative afgørelser i Skatteforvaltningen – sker i henhold til forvaltningslovens § 28 og databeskyttelseslovens grundlæggende behandlingsregler.

Retten til egenaces

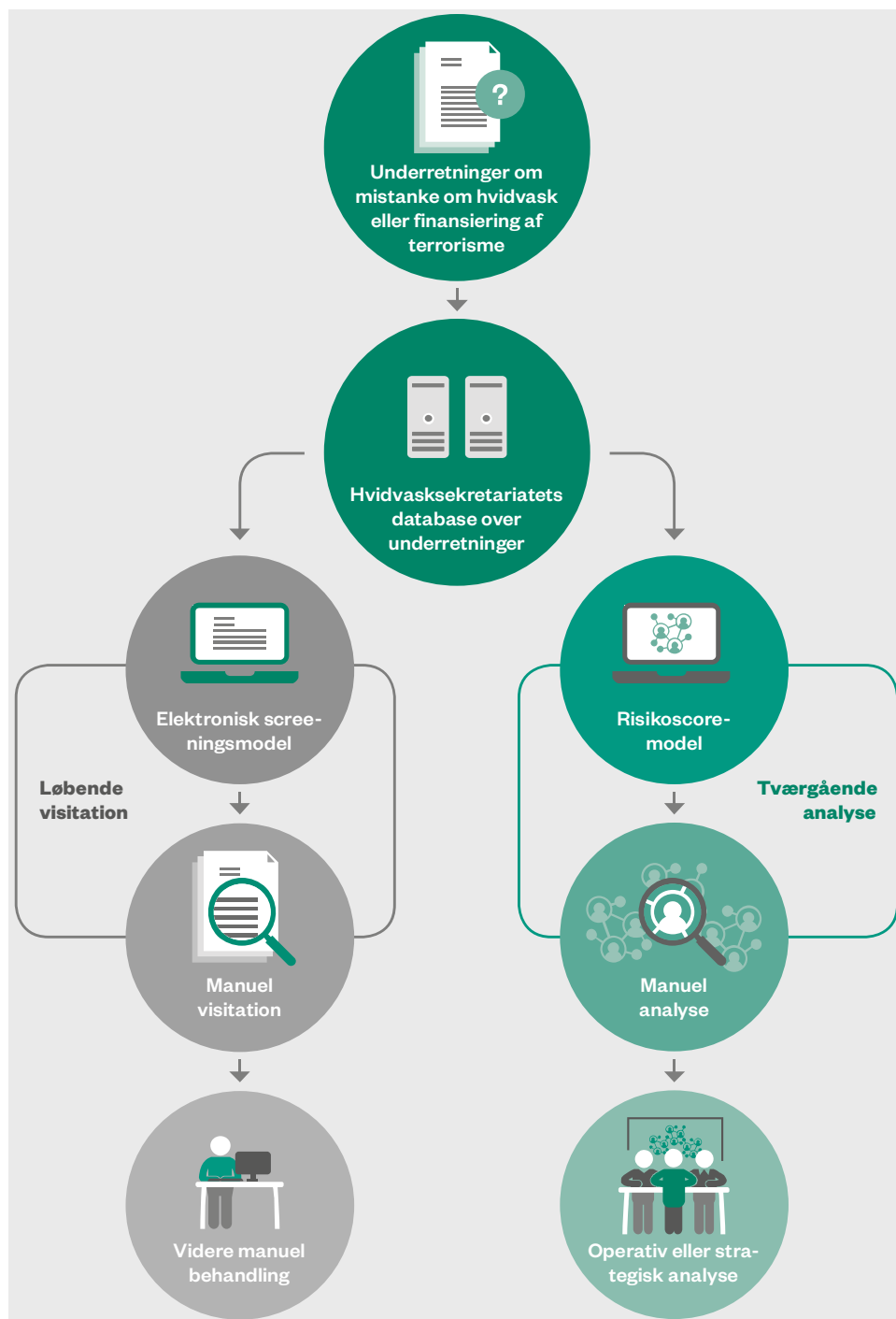
Databeskyttelsesloven begrænser den registreredes ret til aktindsigt, hvis den registreredes interesse i oplysningerne findes at burde vige for afgørende hensyn til offentlige interesser, herunder forebyggelse, efterforskning, afsløring eller retsforfølgning af strafbare handlinger. Hvorvidt dette er tilfældet, beror på en konkret vurdering. Det gælder dog af hvidvaskloven, at en registreret person ikke har ret til indsigt i personoplysninger, der vedrører den pågældende selv, fordi det kan skabe hindringer for igangværende efterforskninger e.l. og kan bringe opdagelse af hvidvask og finansiering af terrorisme i fare. På den baggrund er det Hvidvasksekretariatets praksis at afvise anmodninger om egenaces i oplysninger fra Hvidvasksekretariatets database.

Som det fremgår af boks 3, håndterer Hvidvasksekretariatet retssikkerheden for de personer og virksomheder, der underrettes om, i henhold til regler om opbevaring og videregivelse af oplysninger. Sekretariatet kan opbevare oplysningerne i op til 10 år efter, at de sidst er blevet brugt, og må efter forskellige regelsæt videregive oplysningerne til andre myndigheder, når sekretariatet vurderer, det er relevant. For så vidt angår retten til egenaces er det sekretariatets praksis at afvise anmodninger herom, fordi det kan skabe hindringer for igangværende efterforskninger og kan bringe opdagelse af hvidvask og finansiering af terrorisme i fare. Dette skal dog ske på baggrund af en konkret vurdering.

3.1. Hvidvasksekretariatets indledende behandling af underretningerne

51. Det er en forudsætning for, at oplysningerne i underretningerne kan blive udnyttet tilstrækkeligt, at de mest relevante underretninger bliver udsøgt og analyseret. Vi har undersøgt dette ved at se på Hvidvasksekretariatets processer for den indledende behandling af underretningerne, hvilket er vist i figur 3.

Figur 3
Hvidvasksekretariatets processer for den indledende behandling af underretninger



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Hvidvasksekretariatet.

Det fremgår af figur 3, at der er 2 overordnede spor i Hvidvasksekretariatets indledende behandling af underretningerne – løbende visitation og tværgående analyse – som vi gennemgår nedenfor.

Hvidvasksekretariatets løbende visitation af underretningerne

52. Antallet af underretninger til Hvidvasksekretariatet er steget markant de seneste år. For at ruste sekretariatet til det stigende antal underretninger ændrede SØIK i februar 2017 strukturen i sekretariatet og lancerede en model til at screene underretningerne elektronisk. Hvidvasksekretariatet havde indtil da visiteret alle indkomne underretninger manuelt. Boks 4 beskriver sekretariatets model for at screene underretningerne på baggrund af søgeords- og matchlister.

Boks 4

Hvidvasksekretariatets model til screening af underretningerne

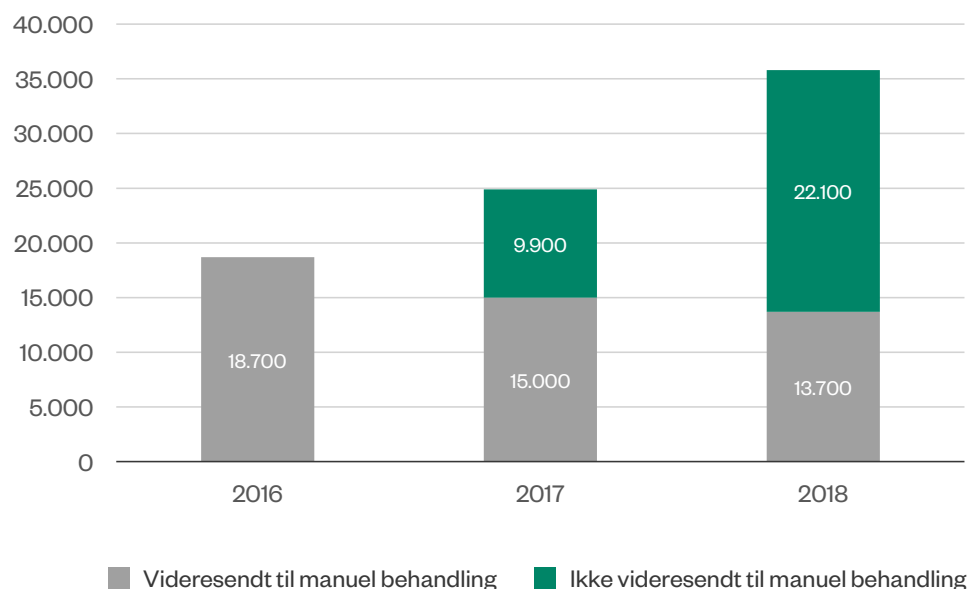
Hvidvasksekretariatet screener hver enkelt underretning ved hjælp af 2 værktøjer:

- *Søgeordslister*, der indeholder udvalgte søgeord til at beskrive overordnede fænomener, som kan relatere sig til hvidvask, terrorfinansiering og/eller tilknyttede førforbrydelser. Fx har Hvidvasksekretariatet en liste over relevante søgeord, der er relateret til henholdsvis skatteunddragelse og bedrageri. Søgeordslisterne opdateres løbende. Sekretariatet screener underretningerne for, om de indeholder ord fra listerne.
- *Matchlister* over personer og virksomheder, som Hvidvasksekretariatet skal være særligt opmærksom på. Derudover kan sekretariatet sætte søgninger op på enkeltpersoner, som konkrete politikredse ønsker at følge. Sekretariatet screener underretningerne for de personer og virksomheder, som optræder på matchlisterne.

Som det fremgår af boks 4, screener Hvidvasksekretariatet underretningerne for, om de indeholder udvalgte søgeord og/eller omhandler udpegede personer eller virksomheder. Rigsrevisionen vurderer, at screeningen er simpel og indeholder en række svagheder. Fx forholder screeningen sig kun til enkelte elementer i underretningerne og sammenholder dem ikke med oplysninger fra tidligere modtagne underretninger. Rigsrevisionens vurdering er baseret på yderligere oplysninger om, hvordan screeningen mere præcist foregår, men disse oplysninger er fortrolige og kan derfor ikke beskrives i beretningen.

53. De underretninger, som bliver udsøgt på baggrund af screeningen, bliver efterfølgende visiteret manuelt. I den manuelle visitation gennemgår sagsbehandleren underretningen for at vurdere, om underretningen er tilstrækkelig relevant til at sende videre til manuel behandling. I den manuelle behandling af underretningen kan sagsbehandleren samkøre underretningens oplysninger med de øvrige oplysninger i Hvidvasksekretariatets database samt slå op i eksterne registre.

54. Figur 4 viser en fordeling af, hvor mange af de ca. 79.000 underretninger, som Hvidvasksekretariatet har modtaget i perioden 2016-2018, der henholdsvis er og ikke er blevet sendt videre til manuel behandling.

Figur 4**Antal underretninger, der henholdsvis er og ikke er sendt videre til manuel behandling i perioden 2016-2018**

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Hvidvasksekretariatet.

Det fremgår af figur 4, at antallet af underretninger, som årligt er blevet videresendt til manuel behandling, har været faldende i perioden 2016-2018. Det fremgår også af figuren, at sammenlagt 32.000 af underretninger modtaget i 2017 og 2018 ikke er blevet videresendt til manuel behandling. Hvidvasksekretariatet har ikke overblik over, om disse 32.000 er frasorteret som følge af den elektroniske screening eller som følge af den manuelle visitation. Det skyldes, at sekretariatet ikke har registreret, hvilke underretninger screeningen har frasorteret, og hvilke underretninger der er blevet frasorteret i den manuelle visitation. Da sekretariatet ikke ved, hvilke underretninger screeningsmodellen har frasorteret, har sekretariatet heller ikke kunnet teste og vurdere, om screeningen har udsøgt alle relevante underretninger. Dermed er der risiko for, at screeningen har frasorteret relevante underretninger, som burde være blevet videresendt til manuel behandling.

55. Vi har gennemgået de 32.000 underretninger, som ikke er blevet videresendt til manuel behandling. Gennemgangen viser, at ca. 16.000 indeholder ét eller flere ord fra Hvidvasksekretariatets søgeordslister. Det indikerer, at disse underretninger er blevet udsøgt af screeningen og frasorteret i den manuelle visitation. Dermed indikerer gennemgangen også, at de resterende ca. 16.000 underretninger, som ikke indeholder ord fra søgeordslisterne, er blevet frasorteret allerede i screeningen. Imidlertid er søgeordslisterne løbende blevet justeret, hvorfor det ikke er muligt præcist at opgøre, hvilke underretninger screeningen skulle have udsøgt og frasorteret hvornår.

Blandt de underretninger, som indeholdt ét eller flere søgeord fra Hvidvasksekretariatets søgeordslister, men som ikke var blevet videresendt til manuel behandling, viser vores gennemgang, at fx søgeordet *skatteunddragelse* figurerer ca. 2.000 gange, mens søgeordet *bedrageri* figurerer ca. 650 gange. Ifølge sekretariatets visitationsproces burde de pågældende underretninger være blevet udsøgt i screeningen og efterfølgende frasorteret i den manuelle visitation. Imidlertid kan Hvidvasksekretariatet ikke dokumentere, om underretningerne er blevet læst eller frasorteret i screeningen.

Hvidvasksekretariatet har oplyst, at sekretariatet fremover vil gemme ændringer i søgeordslister, og at underretninger, som er frasorteret på baggrund af den manuelle visitation, bliver registreret. Dermed vil sekretariatet fremadrettet have et grundlag for at vurdere, om screeningen udsøger alle relevante underretninger, og om de mest relevante underretninger bliver videresendt til manuel behandling.

Operativt og strategisk analysearbejde

Hvidvasksekretariatets operative arbejde handler om at analysere oplysninger med henblik på videregivelse til relevante myndigheder til videre foranstaltning.

Hvidvasksekretariatets strategiske analysearbejde føder ind til fx udarbejdelsen af den nationale risikovurdering.

Hvidvasksekretariatets tværgående analyse af underretningerne

56. Alle indkomne underretninger lagres samlet i en database, uanset om de bliver frasorteret eller videresendt til manuel behandling i den løbende visitation. Til at se på tværs af alle underretningerne i databasen har Hvidvasksekretariatet udarbejdet en risikoscoremodel. På baggrund af en række risikoparametre indikerer modellen, hvilke personer og virksomheder der ifølge oplysningerne i databasen umiddelbart udgør den største risiko for at være involveret i hvidvask eller finansiering af terrorisme. Siden 2017 har sekretariatet på baggrund af denne risikoscoremodel kvartalsvist registreret de 30 mest risikofyldte personer og virksomheder på en liste. Listen er efterfølgende blevet sendt til politiet og PET som input til deres kriminalitetsbillede, og så de kunne forespørge om de personer og virksomheder, som de fandt relevante. Sekretariatet har derudover selv kunnet bruge modellen til at udpege risikofyldte personer og virksomheder til såvel operative som strategiske analyser.

Hvidvasksekretariatet har siden 2017 registreret ca. 200 unikke personer og virksomheder på baggrund af risikoscoremodellen og videregivet oplysninger om 125 af dem. For knap halvdelen af disse er videregivelserne sendt på baggrund af en forespørgsel fra fx politiet eller PET. For den resterende del har sekretariatet oplyst, at videregivelserne typisk allerede er blevet sendt som led i den løbende visitation og dermed ikke som følge af risikoscoremodellen. Hvidvasksekretariatet har ikke overblik over, hvor mange gange sekretariatet har brugt risikoscoremodellen til at egen drift at udpege risikofyldte personer og virksomheder til at udarbejde og videregive operative analyser om.

Sikringen af underretningernes datakvalitet

57. Effektiviteten af Hvidvasksekretariatets indledende behandling af underretningerne afhænger i høj grad af underretningernes datakvalitet. Vores undersøgelse viser, at der kan være simple fejl og unøjagtigheder i de oplysninger, de forpligtede virksomheder sender ind, som sekretariatet ikke har korrigeret i sin kvalitetssikring af data i underretningerne. Dermed er der risiko for, at screeningen ikke udsøger alle relevante underretninger, og at risikoscoremodellen ikke automatisk sammenkæder alle relevante oplysninger om de mest risikofyldte personer og virksomheder.

Hvidvasksekretariatet har i juli 2019 igangsat et projekt, der fremadrettet skal forbedre datakvaliteten i underretningerne. Projektet vil bl.a. have fokus på at indføre mere faste formater i den skabelon, som de forpligtede virksomheder skal underrette i. Sekretariatet har oplyst, at de skærpede krav til, hvordan de forpligtede virksomheder skal underrette, kan ske inden for rammerne af Finanstilsynets gældende bekendtgørelse herfor. Det langsigtede mål med projektet er, at sekretariatet i højere grad skal kunne bruge machine learning-værktøjer til at analysere data med.

Machine learning

Machine learning er en teknologi, hvor computere på baggrund af erfaringer kan finde regler og sammenhænge i store mængder data. Ved hjælp af algoritmer og statistisk analyse "lærer" computeren at genkende mønstre ud fra data og eksempler.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Hvidvasksekretariatet ikke siden 2017 har sikret, at de mest relevante underretninger bliver analyseret i den indledende behandling.

Siden 2017 har Hvidvasksekretariatet brugt en screeningsmodel til elektronisk at kunne udsøge de mest relevante underretninger. Rigsrevisionen finder imidlertid, at den pågældende screeningsmodel er simpel og indeholder en række svagheder. Fx forholder modellen sig kun til få delelementer af indholdet i underretningerne og sammenholder dem ikke med oplysninger fra tidligere modtagne underretninger. Det medfører en risiko for, at ikke alle relevante underretninger bliver udsøgt i screeningen.

Når screeningsmodellen medfører en risiko for, at ikke alle relevante underretninger bliver udsøgt, er det nødvendigt, at Hvidvasksekretariatet løbende følger med i, hvad screeningen fanger og ikke fanger, og efterprøver, om de mest relevante underretninger er blevet udsøgt. Men sekretariatet har ikke overblik over, hvilke eller hvor mange underretninger screeningsmodellen har frasortet, og har derfor ikke kunnet efterprøve, om screeningen har udsøgt de mest relevante underretninger.

Undersøgelsen viser, at ca. 32.000 ud af de ca. 60.000 underretninger, der er modtaget siden 2017, ikke er blevet videresendt til manuel behandling. Men Hvidvasksekretariatet ved ikke, om de er frasortet på baggrund af screeningen eller på baggrund af den manuelle visitation. Sekretariatet har iværksat tiltag, som fremadrettet skal sikre overblik over, hvor i processen konkrete underretninger er blevet frasortet, så sekretariatet får et grundlag at vurdere effekten af den løbende visitation af underretningerne ud fra, herunder effekten af screeningsmodellen.

Undersøgelsen viser også, at Hvidvasksekretariatet ud over den løbende visitation har udarbejdet en risikoscoremodel til at foretage tværgående analyser af oplysningerne fra alle underretninger i sekretariatets database. På baggrund af risikoscoremodellen har sekretariatet hvert kvartal siden 2017 udpeget de 30 mest risikofyldte personer og virksomheder i databasen, så politiet og PET kunne forespørge om oplysninger om dem, hvis de fandt dem relevante. Sekretariatet har også haft mulighed for af egen drift at igangsætte operative analyser af risikofyldte personer og virksomheder, som modellen har udpeget, men sekretariatet har oplyst, at det typisk ikke sender videregivelser på baggrund af risikoscoremodellen, idet oplysningerne som oftest allerede er videregivet som led i den løbende visitation.

Endelig viser undersøgelsen, at Hvidvasksekretariatet ikke i tilstrækkelig grad har sikret underretningernes datakvalitet, hvilket kan have negativ betydning for effektiviteten af sekretariatets indledende behandling af underretningerne. Sekretariatet har igangsat et datakvalitetsprojekt, der skal øge underretningernes datakvalitet, så sekretariatet på længere sigt vil kunne benytte sig mere af machine learning.

3.2. Hvidvasksekretariatets analysearbejde

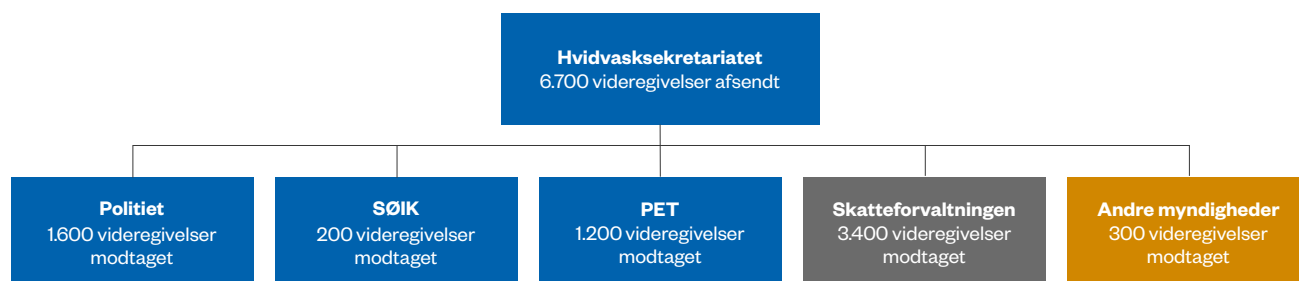
58. Hvis underretningerne skal udnyttes tilstrækkeligt i udarbejdelsen af videregivelser, er det afgørende, at de i videst muligt omfang bliver beriget i Hvidvasksekretariatets analysearbejde. Ved beriget forstår vi, at sekretariatet udnytter sin adgang til oplysninger i egne og eksterne databaser til i videst muligt omfang at påvise forbindelser mellem mistænkelige transaktioner og de underliggende kriminelle aktiviteter for at forebygge og bekæmpe hvidvask og finansiering af terrorisme. Vi forstår også derved, at sekretariatet identificerer sager med stort hvidvaskpotentiale i overensstemmelse med SØIKs interne mål for analysearbejde.

59. Hvidvasksekretariatets indledende behandling af underretningerne sker for at vurdere, om oplysningerne skal:

- videregives i form af egentlige efterforskningsoplæg eller almindelige videregivelser til politikredsene eller SØIK i forhold til mistanke om hvidvask
- videregives til PET i forhold til mistanke om finansiering af terrorisme
- videregives til Skatteforvaltningen, kommuner eller andre myndigheder med henblik på eventuel regulering af skatter, afgifter, sociale ydelser mv.

60. Hvidvasksekretariatet har i alt udsendt ca. 6.700 videregivelser i perioden 2016-2018. Videregivelserne indeholder informationer fra ca. 16.000 underretninger. Figur 5 viser, hvordan videregivelserne er fordelt på modtagere i perioden.

Figur 5
Hvidvasksekretariatets videregivelser fordelt på modtagere i perioden 2016-2018



Note: Tallene er afrundede. Videregivelser til politiet dækker politikredsene og Rigspolitiets Nationale Efterforskningscenter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Hvidvasksekretariatet.

Det fremgår af figur 5, at politiet, SØIK, PET og Skatteforvaltningen tilsammen har modtaget ca. 6.400 videregivelser i perioden 2016-2018, svarende til ca. 95 % af alle videregivelserne. De resterende ca. 5 % er sendt til andre myndigheder, bl.a. kommuner og tilsynsmyndigheder. Tilsynsmyndighederne kan i forbindelse med kontrolbesøg indhente oplysninger fra Hvidvasksekretariatet til at få indsigt i antallet og kvaliteten af de underretninger, den pågældende forpligtede virksomhed har indsendt. Sekretariatets videregivelser hertil undersøger vi ikke nærmere.

Hvidvasksekretariatets videregivelser i form af egentlige efterforskningsoplæg

61. Et efterforskningsoplæg er en fast skabelon til at præsentere resultaterne af de gennemførte analyser, som skal give modtageren et solidt fundament til fx at kunne planlægge en konkret efterforskning eller indhente yderligere oplysninger, så en eventuel strafbar handling kan stoppes og sanktioneres.

Ifølge SØIKs beskrivelse af Hvidvasksekretariatets lovmæssige opgaveportefølje kan sekretariatet udarbejde dybdegående analyser og sende et efterforskningsoplæg herom til den relevante myndighed – fx en politikreds – hvis sekretariatet vurderer, at der er grundlag for at indlede en efterforskning. Sekretariatets egne arbejdsbeskrivelser angiver desuden, hvilke enheder i sekretariatet, der har det daglige ansvar for at udfærdige efterforskningsoplæg. Endelig fremgår det af sekretariatets interne guide til udarbejdelsen af operative analyser, at analyserne i videst muligt omfang bør formidles i form af et efterforskningsoplæg. Af guiden fremgår det også, at der skal være identificeret en aftager af efterforskningsoplægget – fx en politikreds – inden udarbejdelsen sættes i gang.

62. Undersøgelsen viser, at Hvidvasksekretariatet i perioden 2016-2018 samlet set har udarbejdet 3 efterforskningsoplæg – dvs. gennemsnitligt ét efterforskningsoplæg om året. Vores gennemgang af efterforskningsoplæggene viser, at oplæggene er omfattende, henviser til et omfattende dataindsamlingsarbejde fra egne og eksterne databaser og beskriver mistankegrundlaget og den formodede fremgangsmåde. Derudover indeholder enkelte oplæg konkrete anbefalinger til videre efterforsknings-skridt. Oplæggene vedrører hver især et formodet hvidvaskpotentiale på mellem knap 10 mio. kr. og godt 100 mio. kr.

63. Undersøgelsen viser, at Hvidvasksekretariatet i sine halvårslige målrapporteringer til SØIK i 2018 vurderede, at der på baggrund af antallet og kvaliteten af de indkomne underretninger var basis for at udarbejde flere efterforskningsoplæg vedrørende sager med stort hvidvaskpotentiale, men at sekretariatet ikke havde prioriteret at udarbejde flere, fordi politikredsene af resurse-mæssige årsager ikke ønskede at modtage dem. Rigspolitiet har oplyst, at det ikke kan udelukkes, at politikredsene over for Hvidvasksekretariatet har tilkendegivet, at de ikke har kunnet afse ressourcer til efterforskning af økonomiske sager, fordi de har været udfordret af andre store opgaver.

Indholdet af en operativ analyse

I Hvidvasksekretariatets interne guide til udarbejdelse af operative analyser beskrives en operativ analyse som processen med at indsamle, vurdere, organisere og integrere information fra underretninger og andre informationskilder på en måde, så det er til at forstå for og ansporer til handling hos modtageren, fx politiet.

Hvidvasksekretariatets almindelige videregivelser til politiet

64. Hvidvasksekretariatet har oplyst, at efterforskningsoplæg ikke er det eneste værktøj til at videregive sager med stort hvidvaskpotentiale, men at almindelige videregivelser også kan omhandle større sager. Sekretariatet har dog ikke nogen definition af, hvornår der er tale om en større sag, og har heller ikke noget overblik over, hvor mange større sager der er blevet sendt som almindelige videregivelser i perioden.

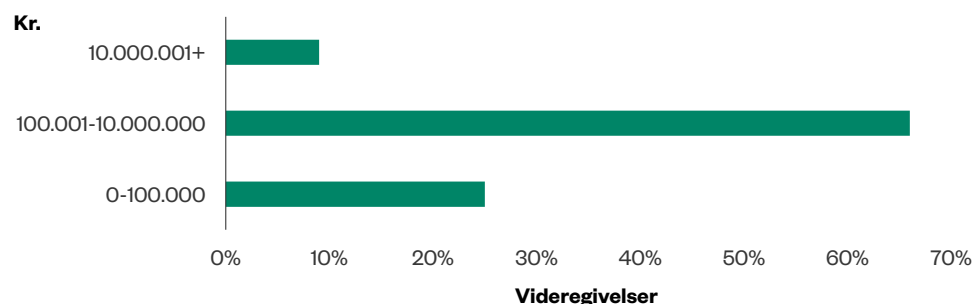
65. Hvidvasksekretariatet har samlet set sendt ca. 1.600 videregivelser til politiet i perioden 2016-2018. Vi har på baggrund af et udtræk over grunddata for videregivelserne undersøgt indholdet af dem, der er sendt til politikredsene – dvs. antallet af underretninger, mistænkelige personer og virksomheder, transaktioner samt det samlede transaktionsbeløb. Det har vi gjort for at se, om videregivelserne har kædet oplysninger sammen fra flere underretninger i sekretariatets database, og i hvilket omfang videregivelserne omhandler sager med stort hvidvaskpotentiale.

66. Undersøgelsen viser, at ca. 60 % af videregivelserne omhandler 1 underretning. Det betyder ifølge Hvidvasksekretariatet, at der i disse tilfælde ikke har været andre relevante oplysninger i databasen at kæde oplysningerne i underretningen sammen med forud for videregivelsen. Knap 5 % af videregivelserne til politiet omhandler 10 underretninger eller mere. I disse videregivelser har sekretariatet i højere grad kædet oplysninger fra flere underretninger sammen, svarende til det omfang, vi har set i efterforskningsoplæggene.

Figur 6 viser videregivelserne til politiet fordelt på transaktionsbeløb.

Figur 6

Hvidvasksekretariatets almindelige videregivelser til politiet fordelt på transaktionsbeløb



Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger om Hvidvasksekretariatets videregivelser til politikredsene i perioden 2016-2018.

Det fremgår af figur 6, at ca. 25 % af videregivelserne til politiet omhandlede transaktionsbeløb på under 100.000 kr., mens godt 65 % omhandlede transaktionsbeløb på mellem 100.000 kr. og 10 mio. kr. De resterende knap 10 % af videregivelserne omhandlede transaktionsbeløb på 10 mio. kr. eller derover, hvilket svarer til det formodede hvidvaskpotentiale i de 3 efterforskningsoplæg, som Hvidvasksekretariatet havde udarbejdet i perioden. Data for videregivelsernes samlede transaktionsbeløb er dog behæftet med stor usikkerhed, fordi det blot opsummerer det beløb, der samlet set er angivet i de tilknyttede underretninger. Derudover er transaktionsbeløbet ikke nødvendigvis nogen god indikator for, hvor relevant en videregivelse er. Imidlertid er det Rigsrevisionens opfattelse, at det er den bedste parameter til at illustrere hvidvaskpotentialet i de konkrete videregivelser.

Boks 5 viser et eksempel på en meget omfattende almindelig videregivelse.

Boks 5

Eksempel på en meget omfattende almindelig videregivelse

I 1. halvår 2017 svarede Hvidvasksekretariatet på en forespørgsel fra Københavns Politi, som havde spurgt ind til en konkret virksomhed samt en række personer tilknyttet virksomheden.

Videregivelsen indeholdt oplysninger fra i alt 76 underretninger fra primært 2015 og 2016, omtalte 690 personer og havde knap 10.000 transaktioner tilknyttet. Det samlede transaktionsbeløb var på over 400 mio. kr.

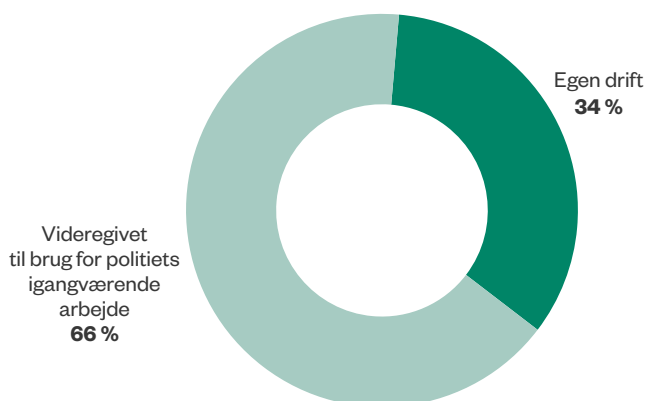
Hvidvasksekretariatet bemærkede til videregivelsen, at sekretariatet *for længe siden* havde sendt et efterforskningsoplæg til en anden politikreds vedrørende nogenlunde den samme kreds af personer og virksomheder, som den pågældende videregivelse omhandlede, men ikke vidste, om den pågældende politikreds havde arbejdet videre med oplægget.

Ifølge Rigsrevisionens oplysninger figurerede videregivelsen pr. maj 2019 som *henlagt* i politiets sagsstyringssystem.

Kilde: Rigsrevisionens stikprøve af Hvidvasksekretariatets videregivelser til politikredsene.

67. På baggrund af en repræsentativ stikprøve af videregivelserne til politikredsene fra perioden 2016-2018 har vi undersøgt årsagen til, at videregivelserne er blevet sendt. Figur 7 viser resultaterne heraf.

Figur 7
Årsager til Hvidvasksekretariatets videregivelser til politikredsene



Kilde: Rigsrevisionens stikprøve af Hvidvasksekretariatets videregivelser til politikredsene.

Det fremgår af figur 7, at $\frac{2}{3}$ af videregivelserne i stikprøven er sendt til brug for politiets allerede igangværende arbejde. Det betyder, at videregivelsen enten er sendt som svar på en konkret forespørgsel fra en politikreds, fordi oplysningerne vedrører personer eller virksomheder, som optræder på Hvidvasksekretariatets matchlister, eller fordi sekretariatet har kunnet henvise til en igangværende eller kendt sag i politikredsen. Den resterende $\frac{1}{3}$ har sekretariatet sendt af egen drift.

68. FATF kritiserede i sin evaluering fra 2017, at Hvidvasksekretariatet prioriterede at analysere og videregive oplysninger fra underretninger, hvortil der allerede var en igangværende efterforskning af en førforbrydelse, eller hvor personerne allerede var kendt af politiet, frem for at identificere og forfølge nye tilfælde af mulig hvidvask og finansiering af terrorisme. Resultaterne fra vores stikprøve bekræfter dette billede. Justitsministeriet har oplyst, at sekretariatets database over underretninger i foråret 2019 er blevet koblet op på politiets analyseværktøj, POLINTEL, så politiet selv kan slå personer og virksomheder op i databasen og kun anmode sekretariatet om oplysninger, hvis det er relevant for den konkrete efterforskning. Det vil ifølge Justitsministeriet betyde, at sekretariatet fremover i større omfang kan fokusere på at identificere sager med stort hvidvaskpotentiale.

Hvidvasksekretariatets øvrige berigelse af videregivelserne

69. Hvidvasksekretariatet kan også berige videregivelserne ved fx at koble oplysninger fra eksterne registre til oplysningerne i underretningerne, udarbejde netværksdiagrammer, anbefale efterforskningsskridt mv.

70. Vores stikprøve viser, at godt 45 % af videregivelserne ikke refererer til noget opslag i eksterne registre, mens andre godt 45 % refererer til 1 opslag, og knap 10 % refererer til mere end 1 registeropslag. Derudover viser stikprøven, at ca. 15 % af videregivelserne har vedhæftet et analysebilag over fx transaktionsstrømme mellem personer og virksomheder. I ingen af videregivelserne i stikprøven har sekretariatet angivet forslag til fremadrettede efterforskningskridt, medmindre der skulle tages stilling til, om der skulle ske beslaglæggelse. Justitsministeriet har oplyst, at politiet har adgang til samme registre, og det er derfor i en lang række tilfælde mere hensigtsmæssigt, at politikredsene selv slår op i relevante registre i forbindelse med behandlingen af videregivelserne.

Hvidvasksekretariatets videregivelser til SØIK, PET og Skatteforvaltningen

71. Videregivelserne til SØIK, PET og Skatteforvaltningen er generelt kendetegnet ved, at en række overordnede rammer definerer, hvornår Hvidvasksekretariatet videregiver oplysninger til dem.

72. Hvidvasksekretariatets videregivelser til SØIK er kendetegnet ved, at de enten er sendt på baggrund af en konkret forespørgsel fra SØIK eller omhandler overtrædelser af hvidvasklovens kontantforbud, jf. boks 6.

Boks 6

Hvidvasklovens bestemmelser om kontantforbud

Kontantforbuddet indebærer, at erhvervsdrivende, som ikke i øvrigt er omfattet af hvidvasklovens regler om foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, ikke må modtage kontantbetalinger på 50.000 kr. eller derover.

Bødestrafen for at overtræde kontantforbuddet er ifølge hvidvaskloven som udgangspunkt 25 % af beløbet over beløbsgrænsen på de 50.000 kr., dog minimum 10.000 kr. Ved særligt grove eller omfattende forsætlige overtrædelser kan der dog idømmes fængsel i op til 6 måneder.

SØIK har enekompetence til at behandle sager om overtrædelse af kontantforbuddet, og derfor skal alle underretninger herom videregives til SØIK.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af hvidvasklovens § 5 og lovbemærkningerne hertil.

Vores undersøgelse af videregivelserne til SØIK i perioden 2016-2018 viser, at der gennemsnitligt var knyttet knap 5 underretninger til hver videregivelse, men at ca. 50 % af dem havde 1 underretning tilknyttet. Derudover er beløbsstørrelserne generelt betydeligt højere end i videregivelserne til politiet. Vores stikprøve over videregivelserne til SØIK viser, at de i alle tilfælde var sendt som følge af en konkret forespørgsel fra SØIK.

73. Hvidvasksekretariatets videregivelser til PET er kendetegnet ved, at sekretariatet arbejder med en særdeles bred sikkerhedsmargin i forhold til underretninger om mulig terrorfinansiering. Det skyldes ifølge sekretariatet, at PET har bedre forudsætninger for at vurdere relevansen af underretninger om mulig finansiering af terrorisme. Sikkerhedsmarginen indebærer, at sekretariatet forud for hver videregivelse foretager opslag i alle tilgængelige registre og rapporterer om udfaldet heraf og udarbejder transaktionsdiagrammer mv., uanset hvor få personer, virksomheder eller transaktioner underretningerne omhandler. Knap 80 % af videregivelserne omhandler 1 underretning, hvilket ifølge sekretariatet skyldes, at målsætningen er at videregive alle relevante oplysninger om mulig finansiering af terrorisme inden for 24 timer. Vores stikprøve af videregivelserne til PET har vist eksempler på, at sekretariatet sender videregivelsen, selv om sekretariatets undersøgelser ikke underbygger den mistanke, som underretningen beskriver.

74. Hvidvasksekretariatets videregivelser til Skatteforvaltningen omhandler mistanker om skattemæssige overtrædelser. Dermed vedrører videregivelserne ikke i udgangspunktet mistanker om hvidvask eller finansiering af terrorisme. Dog kan Skatteforvaltningens efterfølgende behandling af oplysningerne medføre, at Skatteforvaltningen vurderer, at der er sket en strafferetlig overtrædelse, som skal politianmeldes. Videregivelserne er kendetegnet ved, at sekretariatet ikke har sendt underretningernes beskrivelse af mistankegrundlaget til Skatteforvaltningen, fordi Skatteforvaltningen ikke har hjemmel til at hemmeligholde, hvor oplysningerne kommer fra. Sekretariatet har i stedet angivet tematisk, hvad mistanken handler om, så det ikke kan ses, hvor underretningen kommer fra. Vores stikprøve viser, at videregivelserne primært har omhandlet 1 underretning og ikke har været beriget med fx oplysninger fra eksterne registeropslag. Videregivelserne i vores stikprøve har omhandlet transaktionsbeløb i størrelsesordenen 500.000 kr. til 15 mio. kr.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Hvidvasksekretariatets videregivelser i meget begrænset omfang er blevet beriget som følge af sekretariatets analysearbejde.

Undersøgelsen viser, at Hvidvasksekretariatet 3 gange i perioden 2016-2018 har udarbejdet et efterforskningsoplæg, som er den form for videregivelse, hvor sekretariatet bedst muligt kan påvise relationer mellem mistænkelige transaktioner og underliggende kriminell aktivitet. Sekretariatet vurderede ad 2 omgange i 2018, at der var basis for at udarbejde flere efterforskningsoplæg vedrørende sager med stort hvidvaskpotentiale, men prioriterede ikke at udarbejde dem, da det var sekretariatets opfattelse, at politikredsene af resurse-mæssige årsager ikke ønskede at aftage dem. Rigsrevisionen finder, at sekretariatet tilsidesætter faglige hensyn ved ikke at udarbejde efterforskningsoplæg, når sekretariatet selv vurderer, at der er basis for det.

Hvidvasksekretariatet har oplyst, at sager med stort hvidvaskpotentiale også kan sendes til politiet som almindelige videregivelser. Undersøgelsen viser imidlertid, at ca. 10 % af videregivelserne til politiet i perioden omhandler transaktionsbeløb på 10 mio. kr. eller derover, svarende til hvidvaskpotentialet i de 3 udarbejdede efterforskningsoplæg. 25 % omhandler et hvidvaskpotentiale på 100.000 kr. eller derunder. Derudover viser undersøgelsen, at ca. 60 % af videregivelserne omhandler oplysninger fra 1 underretning, at 2/3 af videregivelserne er sendt til brug for politiets igangværende arbejde, og at Hvidvasksekretariatets øvrige berigelse af videregivelserne i form af opslag i eksterne registre, vedlagte analysebilag mv. er begrænset. Med andre ord omhandler få almindelige videregivelser et stort hvidvaskpotentiale, få af dem sammenkæder oplysninger fra flere underretninger, få er sendt af egen drift, og den øvrige berigelse af dem er begrænset.

Rigsrevisionen vurderer, at Hvidvasksekretariatet i sine videregivelser til politiet i begrænset omfang har haft fokus på at udnytte sin unikke adgang til at se på tværs af underretningerne og identificere sager med et stort hvidvaskpotentiale. Hvidvasksekretariatet har i stedet haft fokus på at understøtte politiets igangværende arbejde. Justitsministeriet har oplyst, at sekretariatets database over underretninger i foråret 2019 er blevet koblet op på politiets analyseværktøj, POLINTEL, så politiet selv kan slå oplysninger op i databasen. Det vil ifølge Justitsministeriet betyde, at sekretariatet i større omfang kan fokusere på at udsøge sager med stort hvidvaskpotentiale.

Undersøgelsen har derudover vist, at der er nogle overordnede rammer for, hvornår Hvidvasksekretariatet sender videregivelser til SØIK, PET og Skatteforvaltningen. Videregivelser til SØIK sker enten som svar på en konkret forespørgsel fra SØIK, eller hvis en underretning vedrører mistanke om overtrædelse af hvidvasklovens kontantforbud. For underretninger om mulig terrorfinansiering opererer Hvidvasksekretariatet med en særdeles bred sikkerhedsmargin og videregiver derfor alle oplysninger til PET hurtigst muligt, så PET selv kan vurdere relevansen af oplysningerne. Endelig viser undersøgelsen, at godt halvdelen af sekretariatets videregivelser i perioden blev sendt til Skatteforvaltningen. Videregivelser til Skatteforvaltningen vedrører mistanker om skattemæssige overtrædelser, hvorved de ikke i udgangspunktet omhandler hvidvask eller finansiering af terrorisme.

4. Myndighedernes feedback om brugen af videregivelserne



Delkonklusion

Rigsrevisionen finder, at de relevante myndigheder ikke i tilstrækkelig grad har givet feedback om, hvordan videregivelserne er blevet nyttiggjort med henblik på at sikre en målrettet indsats.

Politiet og SØIK har ikke i tilstrækkeligt omfang givet den direktivpligtige feedback, som det fremgår af Justitsministeriets cirkulære, at de skal, og politiet har i perioden 2016-2018 i begrænset omfang haft overblik over, hvad videregivelserne er blevet brugt til. PET har ikke opgjort eller givet feedback om, hvad videregivelserne har ført til. Justitsministeriet har oplyst, at ministeriet vil undersøge muligheden for at stille krav til PET herom.

Skatteforvaltningen har af egen drift siden 2017 opgjort, hvordan videregivelserne er inddraget i forvaltningens kontrolindsats, og har af hensyn til forvaltningens særlige tavshedspligt alene givet summarisk feedback om, hvad det har ført til.

På baggrund af den feedback, som Hvidvasksekretariatet har modtaget fra de ovennævnte myndigheder, har sekretariatets feedback til de forpligtede virksomheder ikke været baseret på fuldstændige oplysninger om, hvor nyttige underretningerne samlet set har været, og hvordan der er blevet fulgt op. Sekretariatet har heller ikke kunnet udnytte hjemlen i hvidvaskloven og forudsætningerne i lovbemærkningerne om så vidt muligt at give tilbagemelding om sagens status til de forpligtede virksomheder. Dermed har ingen led i indsatskæden haft et solidt grundlag at justere indsatsen ud fra. Justitsministeriet vil undersøge mulighederne for at give mere systematisk tilbagemelding til de forpligtede virksomheder om sagens status.

Til brug for vores undersøgelse har politiet, SØIK og Skatteforvaltningen opgjort, hvad der er sket med videregivelserne, imens det ikke har været muligt for PET. Politiet har dog ikke lokaliseret 22 % af de videregivelser, de har modtaget. Politiets opgørelse viser, at de har anvendt 36 % af de videregivelser, som de modtog i perioden 2016-2018 i straffesager, og at en mindre del af videregivelserne, der er modtaget i 2016 og 2017, endnu ikke er blevet sagsbehandlet. SØIKs og Skatteforvaltningens opgørelser viser, at de har anvendt en stor del af de modtagne videregivelser.

Undersøgelsen viser, at der på baggrund af videregivelser til politiet og SØIK i perioden 2016-2018 indtil videre er truffet ca. 150 fældende afgørelser, hvoraf 50 vedrører overtrædelse af hvidvasklovens kontantforbud, som normalt straffes med mindre bøder. Derudover er der truffet ca. 70 ikke-fældende afgørelser, mens ca. 150 sager fortsat verserer. Der er i undersøgelsesperioden truffet 2 fældende og 11 ikke-fældende afgørelser vedrørende finansiering af terrorisme. Endelig viser opgørelserne fra Skatteforvaltningen, at videregivelser har givet skatteforvaltningen grundlag for at opkræve et nettoprovenu på 610 mio. kr. i perioden 2017-2018. Ud over at indgå i strafferetlige og administrative afgørelser kan videregivelserne bidrage med input til det generelle efterretningsbillede og fx bruges til at udarbejde strategiske analyser.

75. Dette kapitel handler om, hvorvidt politiet, SØIK, PET og Skatteforvaltningen har givet feedback om, hvordan videregivelserne er blevet nyttiggjort. Feedback er vigtig for en effektiv og målrettet indsats. Når videregivelserne bliver sendt, har de oprindelige underretninger allerede gennemgået behandling og vurdering hos de forpligtede virksomheder og i Hvidvasksekretariatet. Dvs. at der er brugt resurser på at udarbejde videregivelserne, hvorfor det er vigtigt at vide, hvad myndighederne bruger videregivelserne til, og at de tidligere led i indsatskæden bliver informeret om, hvilke videregivelser der kunne bruges. Et velfungerende feedbacksystem er således afgørende for, at alle led i indsatskæden kan fungere effektivt.

76. Hvidvaskdirektivet indeholder krav til feedbackmekanismen. For det første skal medlemslandene sørge for, at de myndigheder, der modtager videregivelser, giver feedback til Hvidvasksekretariatet om, hvad videregivelserne er blevet brugt til. For det andet skal medlemslandene sørge for, at den indsamlede feedback formidles videre på 2 måder – dels skal de forpligtede virksomheder modtage feedback om anvendeligheden og opfølgningen af de underretninger, de har sendt, dels skal Europa-Kommissionen modtage statistik over antallet af efterforskede sager, antallet af retsfulgte personer mv.

Hvidvaskloven indeholder desuden bestemmelse om, at Hvidvasksekretariatet kan – og i henhold til lovbemærkningerne i videst muligt omfang skal – give den forpligtede virksomhed, der har foretaget en underretning, meddelelse om status i sagen. Det betyder fx oplysninger om, hvorvidt der er rejst sigtelse, om der foreligger endelig afgørelse, eller om sagen er henlagt. Dette forudsætter, at de relevante myndigheder giver sekretariatet feedback om status på de enkelte videregivne sager.

Vi undersøger derfor, om Justitsministeriet og Skatteministeriet har fastlagt rammer for den direktivpligtige feedback, som deres underliggende myndigheder skal give til Hvidvasksekretariatet, og om politiet, SØIK, PET og Skatteforvaltningen i praksis har givet denne feedback. Dernæst undersøger vi, om Hvidvasksekretariatet har givet feedback til de forpligtede virksomheder, og om Finanstilsynet har indsamlet statistik. Afslutningsvis søger vi at skabe et overblik over, hvad videregivelserne i perioden 2016-2018 er anvendt til.

4.1. Myndighedernes feedback til Hvidvasksekretariatet

Politiets, SØIKs og PETs feedback til Hvidvasksekretariatet

77. Justitsministeriet udsendte et cirkulære, hvoraf det fulgte, at politiet og SØIK skulle give Hvidvasksekretariatet feedback om anvendelsen af videregivelserne og resultaterne heraf, da sekretariatet blev oprettet i 1993. I 2005 henledte Justitsministeriet på ny opmærksomheden på dette cirkulære, fordi sekretariatet kun i meget begrænset omfang havde modtaget de krævede oplysninger fra politikredse, hvor mange sigtelser/tiltaler, afslutning af sager, beslaglæggelser og domme, som videregivelserne fra sekretariatet havde medvirket til. I august 2018 trådte en ny vejledning fra Rigsadvokaten om behandling af efterretninger om hvidvask i kraft. Med den blev der indført en ændret registreringspraksis, der i højere grad fremadrettet skal gøre politi- og anklagemyndighed i stand til at opgøre videregivelsernes status.

78. Der er i forhold til PET ikke udstedt et cirkulære e.l., hvoraf forpligtelsen fremgår, men Justitsministeriet har i forbindelse med undersøgelsen oplyst, at ministeriet vil undersøge muligheden for at stille krav til PETs feedback.

79. Politiet har i perioden 2016-2018 i meget begrænset omfang fulgt Justitsministeriets cirkulære og givet den krævede skriftlige feedback til Hvidvasksekretariatet om, hvad videregivelserne er blevet brugt til. Undersøgelsen viser, at politiet ikke har haft et fuldstændigt overblik over eller har kunnet følge med i, hvad der er sket med de enkelte videregivelser, som de har modtaget i perioden. Politiets manglende overblik skyldes, at de forskellige politikredse ikke har haft en systematisk og ensartet praksis for at registrere videregivelserne frem mod august 2018. Det er dog blevet ændret med Rigsadvokatens vejledning fra juni 2018. Rigspolitiet har oplyst, at politiet har givet Hvidvasksekretariatet feedback på mere uformel vis, fx telefonisk eller ved årlige møder, men har ikke kunnet forevise dokumentation herfor. Da politiet ikke har haft et fuldstændigt overblik over, i hvilket omfang videregivelserne er blevet brugt, kan den overleverede feedback dog ikke have hvilet på et fyldestgørende grundlag.

80. SØIK har i perioden 2016-2018 i meget begrænset omfang givet skriftlig feedback til Hvidvasksekretariatet om, hvad videregivelserne er blevet brugt til. SØIK har kun i meget begrænset omfang dokumentation for sin feedback. Det skyldes ifølge SØIK, at nogle af medarbejderne i SØIK også har haft opgaver i Hvidvasksekretariatet, og at de derigennem har givet mundtlig feedback om domme, bødeforlæg mv. i de sager, hvori videregivelserne er indgået.

81. PET har ikke givet feedback om, hvorvidt de enkelte videregivelser er inddraget i strafferetlige efterforskninger vedrørende finansiering af terrorisme, sådan som direktivet foreskriver det. Dette kritiserede FATF også i deres evaluering af Danmark fra 2017. Der findes således ikke nogen statistik over, hvor mange efterforskninger videregivelserne har indgået i. Ifølge PET ville det kræve, at PET gennemgik alle efterretningsoperationer manuelt. PET kan dog dokumentere at have givet Hvidvasksekretariatet mere generel feedback om, hvordan sekretariatet kunne gøre videregivelserne mere brugbare for PET. Fx har PET givet specifik feedback på videregivelser, hvor mistanken om finansiering af terrorisme ikke var tilstrækkeligt underbygget, og foreslået, hvordan de kunne underbygges yderligere, inden de blev sendt til PET.

Skatteforvaltningens feedback til Hvidvasksekretariatet

82. Skatteministeriet har ikke haft klare rammer for Skatteforvaltningens feedback til Hvidvasksekretariatet om, hvad der er kommet ud af videregivelserne. Undersøgelsen viser dog, at Skatteforvaltningen siden 2017 internt har foretaget en årlig evaluering af, hvordan videregivelserne er indgået i forvaltningens kontrolarbejde, hvorved forvaltningen kan redegøre for, hvad der er sket med hovedparten af de videregivelser, der er modtaget i perioden 2016-2018. Undersøgelsen viser også, at Skatteforvaltningen tidligere har givet Hvidvasksekretariatet skriftlig feedback på sagsniveau. Primo 2018 besluttede Skatteforvaltningen dog at stoppe med det, da forvaltningen vurderede, at det var i strid med forvaltningens særlige tavshedspligt at videreforsmidle oplysninger på enkeltsagsniveau.

I stedet valgte Skatteforvaltningen at give feedback til Hvidvasksekretariatet på summarisk niveau på baggrund af evalueringerne. Derudover har forvaltningen bidraget med generel feedback om kvaliteten af videregivelser, herunder hvilke søgeord sekretariatet med fordel kunne screene efter for at højne videregivelsernes kvalitet og brugbarhed, og har iværksat drøftelser med sekretariatet om at modtage underretningernes beskrivelse af mistankegrundlaget.

Skatteministeriet har oplyst, at Skattestyrelsen i oktober 2019 er nået til enighed med Hvidvasksekretariatet om, at Skatteforvaltningen skal give feedback på summarisk niveau og i relevant omfang udveksle oplysninger på sagsniveau, dvs. specifik tilbagemelding på enkeltsager.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Justitsministeriet via et cirkulære har fastlagt klare rammer for den direktivpligtige feedback, som politiet og SØIK skulle give til Hvidvasksekretariatet om, hvordan videregivelserne er blevet brugt, men at ministeriet ikke har fastsat rammer for den feedback, som PET skulle give herom. Politiet og SØIK har dog kun i begrænset omfang givet den feedback, som cirkulæret påskrev dem, og kan ikke dokumentere den øvrige feedback, de har givet. Politiet har kun i begrænset omfang haft overblik over, hvad de modtagne videregivelser i perioden 2016-2018 er blevet brugt til. PET har ikke en registreringspraksis, der understøtter, at PET kan opføre, hvad de modtagne videregivelser er blevet brugt til, og derfor har PET ikke kunnet give feedback herom.

Skatteforvaltningens særlige tavshedspligt

Ifølge skatteforvaltningsloven har skattemyndighederne, under ansvar efter en række bestemmelser i straffeloven, ubetinget tavshedspligt over for uvedkommende med hensyn til oplysninger om en fysisk eller en juridisk persons økonomiske, erhvervs-mæssige eller privatlivet tilhørende forhold, som de under varetagelsen af deres arbejde bliver bekendt med.

Undersøgelsen viser også, at Skatteforvaltningen siden 2017 har opgjort, hvordan hovedparten af de modtagne videregivelser er blevet inddraget i Skatteforvaltningens kontrolindsats, og Skatteforvaltningen har givet Hvidvasksekretariatet feedback herom på summarisk niveau, idet Skatteforvaltningen vurderede, at det var i strid med deres særlige tavshedspligt at give feedback på sagsniveau. Skatteministeriet har oplyst, at Skattestyrelsen i efteråret 2019 er nået til enighed med Hvidvasksekretariatet om en summarisk feedbackform for Skatteforvaltningen, der i relevant omfang muliggør udveksling af oplysninger på sagsniveau. Rigsrevisionen konstaterer, at sekretariatet dermed ikke har mulighed for at give de forpligtede virksomheder feedback på sagsniveau, sådan som lovbemærkningerne i hvidvaskloven forudsætter, da Skatteforvaltningens særlige tavshedspligt forhindrer dette.

Endelig viser undersøgelsen, at PET og Skatteforvaltningen begge har givet feedback om kvaliteten af Hvidvasksekretariatets videregivelser, mens SØIK ikke har fundet dette nødvendigt på grund af medarbejdersammenfald mellem SØIK og Hvidvasksekretariatet. Politiet kan ikke dokumentere at have givet feedback om kvaliteten af videregivelserne og har ikke haft et systematisk grundlag herfor.

4.2. Feedback til de forpligtede virksomheder og indsamling af statistik

Hvidvasksekretariatets feedback til de forpligtede virksomheder

83. Hvidvaskdirektivets krav om at sikre feedback til de forpligtede virksomheder er implementeret i hvidvasklovens § 29, stk. 1, med bestemmelse om, at sekretariatet kan – og ifølge lovbemærkningerne i videst muligt omfang skal – give den underrettede virksomhed meddelelse om status i sagen.

Da lovforslaget var i høring, efterspurgte en række finansielle brancheorganisationer, at Hvidvasksekretariatet blev forpligtet til at give meddelelse efter bestemmelsen, da det ville være til stor gavn for de forpligtede virksomheder at få be- eller afkræftet de mistanker, som en underretning er udtryk for.

Det har internt i Hvidvasksekretariatet tidligere været et mål at kunne give en sådan feedback på sagsniveau til de forpligtede virksomheder. Erhvervsministeriet og Justitsministeriet fortolker i dag hvidvaskloven sådan, at feedback til de underretningspligtige enten kan ske specifikt eller generelt, og at det må bero på en konkret vurdering, hvad der er det mest egnede i de enkelte tilfælde med henblik på at opnå formålet med ordningen.

84. Undersøgelsen viser, at Hvidvasksekretariatet som udgangspunkt ikke har givet feedback om status i sager til de forpligtede virksomheder. Det har sekretariatet ikke haft det fornødne grundlag til at kunne gøre, fordi sekretariatet har modtaget begrænsede opgørelser og feedback fra de relevante myndigheder, jf. ovenstående. Derudover har sekretariatet ikke fundet det hensigtsmæssigt at gøre. Sekretariatet har oplyst, at det dog er sket i enkelte tilfælde.

Lovbemærkninger til hvidvaskloven om feedback

Af lovbemærkningerne til Hvidvasklovens § 29, stk. 1, fremgår det:

- At tilbagemelding til underretteren kan ske i form af meddelelse om status i sagen, herunder om der er rejst sigtelse, om der foreligger endelig afgørelse, eller om sagen er henlagt. Hvidvasksekretariatet kan også meddele underretteren, at oplysningen indgår i en verserende sag, eller at videre efterforskning er sat i bero, men at sagen ikke er henlagt.
- At uanset at der i lovteksten står, at Hvidvasksekretariatet *kan* give specifik tilbagemelding, så *skal* der så vidt muligt gives specifik tilbagemelding.

Undersøgelsen viser, at Hvidvasksekretariatet har valgt at give mere generel feedback til de forpligtede virksomheder gennem kvartalsrapporter. Sekretariatet redegør i kvartalsrapporterne bl.a. for, hvilke brancher underretningerne kommer fra, hvilke rapporttyper der er tale om, de 20 hyppigst angivne indikatorer i underretningerne og en oversigt over de lande, hvor summen og antallet af mistænkelige transaktioner til og fra landet er størst. Derudover indeholder kvartalsrapporterne en kvalitativ nøgleordsanalyse af underretningernes mistankegrundlag for derigennem at se, hvilke tendenser der kendetegner underretningerne fra det pågældende kvartal. Kvartalsrapporterne indeholder også konkrete eksempler på sager, hvori der er indgået underretninger. Som supplement til kvartalsrapporterne har Hvidvasksekretariatet deltaget i en række møder med brancheforeninger for de forpligtede virksomheder, hvor det bl.a. er blevet drøftet, hvordan man kan sikre, at underretningerne er så brugbare for sekretariatet som muligt.

Mens denne type feedback er relevant for de forpligtede virksomheder på et mere generelt niveau og bidrager til at højne kvaliteten af underretningerne til brug for Hvidvasksekretariatets arbejde, så giver den ikke de forpligtede virksomheder fyldestgørende viden om, hvor nyttige de enkelte underretninger har været, og hvordan de følges op, sådan som hvidvaskloven og hvidvaskdirektivet foreskriver det.

85. Justitsministeriet oplyser, at ministeriet i forbindelse med Hvidvasksekretariatets datakvalitetsprojekt vil undersøge muligheden for at give en mere systematisk feedback til de forpligtede virksomheder om status på konkrete underretninger.

Finanstilsynets indsamling af statistik

86. Medlemslandene skal ifølge direktivet indsamle statistisk, herunder bl.a. data, som måler underretninger, efterforskninger og retslige faser i den nationale ordning for bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme. Det er fx antallet af underretninger til den finansielle efterretningsenhed, antallet af efterforskede sager og antallet af retsforfulgte personer. Statistikken skal sendes til Europa-Kommissionen.

87. Finanstilsynet har indsendt statistik på en række områder til Europa-Kommissionen, men har ikke i undersøgelsesperioden kunnet indhente den krævede statistik om antallet af efterforskede sager og retslige faser i den nationale ordning for bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme. Det skyldes, at forudsætningen for, at Finanstilsynet har kunnet indhente denne statistik, ikke har været til stede, da politiet, SØIK og PET ikke løbende har indsamlet oplysningerne om, hvad videregivelserne er blevet brugt til. Med indførelsen af en ny registreringspraksis i politiet og SØIK forventes det, at politiet og SØIK fremadrettet vil kunne levere den nødvendige statistik til Europa-Kommissionen.

Resultater

Undersøgelsen viser, at Hvidvasksekretariatet ikke i perioden 2016 frem til august 2018 har kunnet udnytte hjemlen til at give feedback til de forpligtede virksomheder om status for de enkelte underretninger, sådan som hvidvasklovens lovbemærkninger forudsætter det.

Hvidvasksekretariatet har i stedet givet feedback til de forpligtede virksomheder om antallet af underretninger og om, hvordan de fordeler sig på brancher m.m. Sekretariatet har også givet mere kvalitativ feedback og har søgt at fortælle de forpligtede virksomheder, hvad der sikrer en god underretning. Sekretariatets rapporter har dog ikke været baseret på fuldstændige oplysninger om, hvor nyttige underretningerne samlet set har været, og hvordan der er blevet fulgt op, sådan som hvidvaskdirektivet foreskriver det.

Undersøgelsen viser yderligere, at Finanstilsynet ikke har kunnet indsamle den direktivpligtige statistik, da politiet, SØIK og PET ikke løbende har indsamlet de relevante oplysninger herfor. Med politiet og SØIKs nye registreringspraksis forventes grundlaget for at indsamle den nødvendige statistik til Europa-Kommissionen i højere grad at være til stede.

4.3. Myndighedernes seneste opgørelse over videregivelserne fra perioden 2016-2018

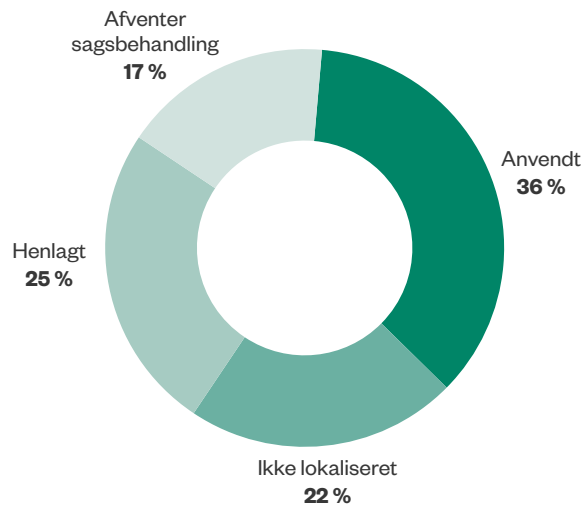
88. Vi har til brug for denne undersøgelse bedt politiet, SØIK, PET og Skatteforvaltningen om at opgøre, hvad videregivelserne fra perioden 2016-2018 er blevet brugt til – dvs. en yderligere opgørelse, end hvad de har oplyst til Hvidvasksekretariatet i løbet af perioden. Vi har gennemgået opgørelserne og angivet, hvor mange videregivelser de enkelte myndigheder kan lokalisere på nuværende tidspunkt, og hvordan de enkelte videregivelser er blevet visiteret, herunder hvor mange videregivelser der er blevet henlagt, ikke visiteret endnu eller har indgået i efterforsknings- eller kontrolsager.

Politiets opgørelse over status på videregivelser modtaget i perioden 2016-2018

89. Til brug for denne undersøgelse har de 12 største politikredse sammen med Rigs politiet kunnet lokalisere 78 % af de videregivelser, som de har modtaget i perioden 2016-2018. Rigspolitiet har oplyst, at det vil være uforholdsmæssigt resursekrævende at lokalisere de resterende 22 %, da det ville kræve, at politikredsene manuelt gennemgik alle sager om økonomisk kriminalitet for perioden 2016-2018.

Politiet skal visitere hver enkelt videregivelse for at vurdere, om den kan anvendes i en ny eller verserende sag, eller om den skal henlægges, fordi der ikke er en begrundet mistanke om, at der er begået et strafbart forhold. For videregivelser, der afventer sagsbehandling, har politiet endnu ikke taget stilling til, om den kan anvendes, eller den skal henlægges. Figur 8 viser status på politiets visitation af videregivelserne modtaget i perioden fordelt på de nævnte kategorier.

Figur 8
Status på politiets visitation af videregivelser modtaget i perioden 2016-2018



Note: N=1.523.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Rigspolitiet.

Det fremgår af figur 8, at politiet i sin indledende visitation har henlagt 25 % af de modtagne videregivelser i perioden, da de har vurderet, at der ikke har været grundlag for at mistænke den pågældende for at have begået et strafbart forhold. Rigspolitiet har oplyst, at de henlagte videregivelser er relevante for politiet, fordi de bidrager til det generelle efterretningsbillede og giver indsigt i fremgangsmåde, trends mv. Derudover kan oplysninger i de henlagte videregivelser blive relevante på et senere tidspunkt, ligesom de kan blive brugt til strategisk eller operationelt analysearbejde, hvorfor videregivelserne fortsat er tilgængelige i politiets systemer, selv om de er blevet henlagt.

Det fremgår også af figuren, at 17 % af videregivelserne afventer sagsbehandling. Dvs. at politiet endnu ikke har vurderet, om videregivelsen skal henlægges, eller om den kan anvendes i en ny eller verserende sag. Ca. $\frac{1}{3}$ af de videregivelser, som endnu ikke er sagsbehandlet, blev sendt til politiet i 2016 og 2017.

Endelig fremgår det af figuren, at 36 % af videregivelserne er anvendt ved enten at være blevet inddraget i en ny eller i en verserende straffesag. Politiet har kunnet dokumentere, at politiet har rejst 318 sigtelser i sager, hvori videregivelser fra perioden 2016-2018 er indgået. Da sigtelserne er individbaserede, kan der være rejst flere sigtelser i den samme sag, som én eller flere videregivelser er indgået i. På baggrund af de 318 sigtelser er der truffet 87 fældende afgørelser og 43 ikke-fældende afgørelser, mens 188 sigtelser verserer i godt 90 sager.

Straffelovens hæleri- og hvidvaskparagraffer

Danmark fik en selvstændig paragraf om hvidvask i straffeloven i juni 2018. Før det blev alle sager om hvidvask behandlet under hæleri-paragraffen.

SØIKs opgørelse over status på videregivelser modtaget i perioden 2016-2018

90. SØIK har til brug for denne undersøgelse opgjort status på de ca. 200 videregivelser, som SØIK har modtaget fra Hvidvasksekretariatet i perioden 2016-2018, og har redegjort for, hvordan de er blevet brugt. Som tidligere nævnt er videregivelser til SØIK hovedsageligt kendetegnet ved, at de omhandler overtrædelser af hvidvasklovens kontantforbud eller er sendt, fordi SØIK konkret har forespurgt om oplysninger fra sekretariatet. Ca. 40 % af videregivelserne til SØIK i perioden vedrørte sager om overtrædelse af kontantforbuddet. Derudover er videregivelserne primært indgået i større straffesager om bedrageri og/eller momssvig eller om overtrædelse af straffelovens hæleri-paragraf og/eller den nye hvidvaskparagraf.

Der er truffet ca. 60 fældende afgørelser på baggrund af videregivelser sendt til SØIK i perioden 2016-2018. Heraf omhandler knap 50 overtrædelse af kontantforbuddet, hvilket i de fleste tilfælde blev straffet med bøder i størrelsesordenen 10.000-50.000 kr. Derudover er der truffet ca. 25 ikke-fældende afgørelser, mens yderligere godt 60 sager fortsat verserer. Boks 7 viser variationen i de sager, der træffes afgørelse i på baggrund af videregivelser til SØIK.

Boks 7**Eksempler på mindre og større sager på baggrund af videregivelser til SØIK****Bøder for overtrædelse af hvidvasklovens kontantforbud**

Bøderne for overtrædelse af kontantforbuddet, som er givet på baggrund af videregivelser til SØIK i perioden 2016-2018, har primært ligget i størrelsesordenen 10.000-50.000 kr. Størstedelen af tilfældene omhandlede sager, hvor bilforhandlere (eller juvelerer) havde modtaget kontanter, som oversteg beløbsgrænsen på de 50.000 kr.

Straffesag for hvidvask i valutavekslingskontor

I en dom fra Østre Landsret i januar 2017 blev 2 personer hver idømt 6 års fængsel, mens deres virksomhed blev idømt en bøde på 111 mio. kr. Videregivelser med underretninger tilbage fra 2012 blev brugt i selve efterforskningen og som bevis i retten.

PETs opgørelse over status på videregivelser modtaget i perioden 2016-2018

91. Som nævnt er det ikke muligt for PET at opgøre, hvordan de enkelte videregivelser er inddraget i strafferetlige efterforskninger vedrørende terrorfinansiering. PET har oplyst, at PET visiterer videregivelserne ved at vurdere deres farlighed. De mindst farlige videregivelser behandles ikke yderligere efter visitationen, mens de øvrige sagsbehandles manuelt. PET vurderer på baggrund af en analyse af videregivelsernes kvalitet, at ca. halvdelen af videregivelserne modtaget i 2017 var kategoriseret som mindst farlige, mens de mindst farlige blot udgjorde ca. ¼ af videregivelserne i 2018.

Der er samlet set truffet 3 fældende og 11 ikke-fældende strafferetlige afgørelser vedrørende finansiering af terrorisme i perioden 2016-2018. PET har ikke kunnet oplyse, om oplysninger fra videregivelser er indgået i disse sager.

PET har oplyst, at uagtet om oplysninger fra videregivelser har indgået i strafferetlige afgørelser, kan oplysningerne fortsat være af stor værdi for varetagelsen af PETs øvrige opgaver – herunder at forebygge og modvirke finansiering af terrorisme og at rådgive og bistå offentlige myndigheder i sikkerhedsspørgsmål – da videregivelserne bidrager til det samlede efterretningsbillede.

Skatteforvaltningens opgørelse over status på videregivelser modtaget i perioden 2016-2018

92. Skatteforvaltningen kan opgøre, hvad der er sket med 93 % af de videregivelser, som forvaltningen har modtaget i perioden 2016-2018. Videregivelserne er primært indgået i 3 af forvaltningens kontrolprojekter, jf. boks 8.

Boks 8

Kontrolprojekter, som videregivelser til Skatteforvaltningen primært indgår i

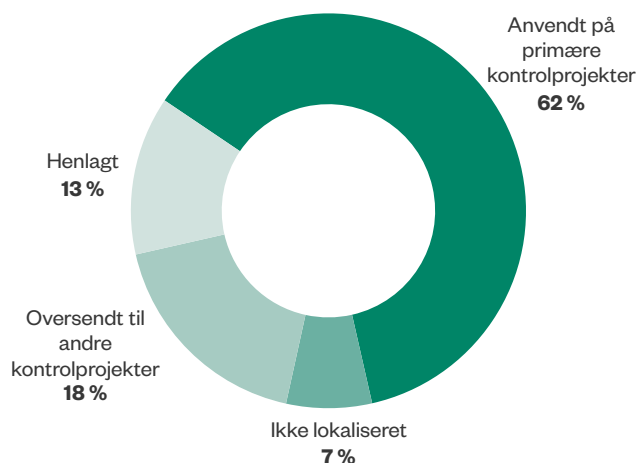
Projektet *Særlige oplysninger fra politiet* modtager hovedparten af videregivelserne fra Hvidvasksekretariatet til Skatteforvaltningen. Projektet kontrollerer fx sager om uregistreret virksomhed, sort arbejde og udeholdt omsætning.

Projektet *Kædesvig* kontrollerer sager, hvor det offentlige unddrages skat og afgifter ved, at der arbejdes i store komplekse virksomhedskonstruktioner med uklare ejerforhold, der slører pengestrømmene og de reelle leverandører af arbejdskraft i kæderne. Der bliver ofte anvendt falske fakturaer til uberettigede fradrag i flere led af kæderne.

Projektet *Momskarrusel-svig og EU-momssvig* kontrollerer sager om handler mellem virksomheder i forskellige EU-lande, hvor der benyttes underleverandører, der ikke afregner skatter og afgifter.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

De 7 % af videregivelserne, som Skatteforvaltningen ikke har kunnet opgøre, vedrører videregivelserne sendt til Skatteforvaltningen i 2016. Skatteforvaltningen har oplyst, at videregivelserne i 2016 er registreret på en sådan måde, at det ville kræve en manuel gennemgang af et meget stort antal sager at finde dem. Figur 9 viser status på videregivelserne til Skatteforvaltningen i perioden.

Figur 9**Status på Skatteforvaltningens brug af videregivelser modtaget i perioden 2016-2018**

Note: N=3.391.

Kilde: Rigsrevisionen på baggrund af oplysninger fra Skatteministeriet.

Det fremgår af figur 9, at 62 % af videregivelserne til Skatteforvaltningen er anvendt på de 3 primære kontrolprojekter. At de er anvendt, betyder her, at de indgår i enten en afsluttet eller en planlagt kontrolsag under et af de 3 undersøgte projekter. Ca. 1/3 af de planlagte kontroller, hvor Skatteforvaltningen vurderer, at der er høj sandsynlighed for at kunne opkræve et provenu, afventer at blive sat i gang. Det skyldes ifølge Skatteforvaltningen, at det med de afsatte resurser ikke har været muligt at håndtere det stigende antal videregivelser fra Hvidvasksekretariatet. Skatteministeriet har oplyst, at Skatteforvaltningen prioriterer sine aktiviteter ud fra en vurdering af risiko og væsentlighed inden for politisk fastlagt økonomisk ramme.

Nettoprovenu

Skatteforvaltningen anvender begrebet nettoprovenu i relation til opgørelse af resultatet af en kontrolindsats. Nettoprovenuet opgøres ved at multiplicere ændringens størrelse med den procentsats, der er fast for den pågældende skatteart.

For de afsluttede kontroller har Skatteforvaltningen opgjort nettoprovenuet af de skattemæssige korrektioner på de 3 projekter til sammenlagt 610 mio. kr. Derudover er en del af kontrolsagerne blevet videregivet til Skatteforvaltningens straffesagssenhed for at vurdere, om der var grundlag for en politianmeldelse. Foreløbigt er 3 sager oversendt til politiet.

Det fremgår også af figur 9, at 13 % af videregivelserne er blevet henlagt efter visitering. Skatteforvaltningen har oplyst, at en del af henlæggelserne skyldes, at Skatteforvaltningen allerede havde foretaget en kontrol af den pågældende, hvorfor oplysningerne ikke gav anledning til yderligere undersøgelse. Endelig fremgår det af figuren, at 18 % af videregivelserne er blevet oversendt til andre kontrolprojekter i Skatteforvaltningen. Skatteforvaltningen har oplyst, at disse videregivelser også er anvendt, men har dog ikke redegjort for udfaldet heraf i forbindelse med denne undersøgelse.

Resultater

I forbindelse med denne undersøgelse har SØIK og Skatteforvaltningen stort set kunnet opgøre, hvordan alle videregivelser modtaget i perioden 2016-2018 er blevet brugt, mens politiet har kunnet redegøre for 78 %, og PET ikke har kunnet opgøre det. Resultaterne af opgørelserne viser, at Skatteforvaltningen og SØIK har haft en høj anvendelsesgrad, mens politiet har anvendt 36 % af de modtagne videregivelser ved at inddrage dem i konkrete straffesager og har henlagt 25 % i den indledende visitering. I øvrigt indgår videregivelserne i politiets operative og strategiske analyser af det generelle kriminalitetsbillede. PET har vurderet, at ca. halvdelen af videregivelserne i 2017 og ¼ i 2018 havde et for lavt farlighedsniveau til, at PET arbejdede videre med dem.

Politiet, SØIK og PET har oplyst, at videregivelserne nyttiggøres dels som bidrag til efterretningsbilledet og til brug for strategisk/operationel analyse, dels i strafferetlige og administrative afgørelser. På baggrund af videregivelser til politiet er der truffet 87 fældende og 43 ikke-fældende afgørelser, mens godt 90 sager fortsat verserer. På baggrund af videregivelser til SØIK er der truffet 60 fældende afgørelser, hvoraf 50 vedrører sager om overtrædelse af kontantforbuddet, der i de fleste tilfælde har medført bødestraffe i størrelsesordenen 10.000-50.000 kr. Der er endvidere truffet ca. 25 ikke-fældende afgørelser, mens 60 sager fortsat verserer. Rigsrevisionen kan derudover se, at der i undersøgelsesperioden er truffet 3 fældende og 11 ikke-fældende afgørelser vedrørende finansiering af terrorisme, men det vides ikke, om videregivelser til PET er indgået i disse sager.

Skatteforvaltningen har på baggrund af videregivelser gennemført kontroller, som samlet set har indbragt et nettoprovenu på 610 mio. kr. i perioden. Derudover afventer et antal planlagte kontroller at blive sat i gang.

Rigsrevisionen, den 16. januar 2020

Lone Strøm

/Inge Laustsen

Bilag 1. Statsrevisorernes anmodning

Undersøgelsen skal ifølge Statsrevisorerne	Vi undersøger	Her besvares spørgsmålet
<p>Er indsamlingen af informationer om potentiel hvidvask og terrorfinansiering tilrettelagt, så den kan danne grundlag for en effektiv forebyggelse og retsforfølgelse?</p> <p>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 (informationer fra Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen, Danske Spil, told- og skattemyndigheder mv.)</p>	Beretningens hovedformål er at undersøge, om Erhvervsministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme har været effektiv.	Kapitel 2, 3 og 4.
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 kundekend-skabsanalyser?	Om Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet har understøttet i at opdage og underrette om mulig hvidvask og finansiering af terrorisme.	Kapitel 2.
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?	Om Hvidvasksekretariatet under SØIK har udnyttet underretningerne fra de forpligtede virksomheder tilstrækkeligt i udarbejdelsen af videregivelser.	Kapitel 3.
I hvilket omfang sker der en løbende evaluering af den samlede indsats mod hvidvask, hvor både nationale og internationale erfaringer inddrages?	Vi beskriver, hvilke nationale og internationale evalueringer der er gennemført af de forebyggede foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme i Danmark.	Kapitel 1.
Hvordan håndterer SØIK retssikkerheden for personer og virksomheder, der sker underretning om?	Vi beskriver, hvilke retssikkerhedsmæssige hensyn Hvidvasksekretariatet skal tage, når Hvidvasksekretariatet behandler oplysninger om de personer og virksomheder, der er underrettet om.	Kapitel 3.

Bilag 2. Metodisk tilgang

Formålet med undersøgelsen er at vurdere, om Erhvervsministeriets, Justitsministeriets og Skatteministeriets indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme har været effektiv. Derfor har vi undersøgt følgende:

- Har Erhvervsministeriet, Justitsministeriet og Skatteministeriet understøttet de forpligtede virksomheder i at opdage og underrette om mulig hvidvask og finansiering af terrorisme?
- Har Hvidvasksekretariatet under SØIK udnyttet underretningerne fra de forpligtede virksomheder tilstrækkeligt i udarbejdelsen af videregivelser?
- Har myndighederne givet feedback om, hvordan videregivelserne er nyttiggjort med henblik på at sikre en målrettet indsats?

I undersøgelsen indgår Erhvervsministeriet, herunder Finanstilsynet og Erhvervsstyrelsen, Justitsministeriet, herunder SØIK, PET og politiet (dvs. politikredsene og Rigspolitiet), og Skatteministeriet, herunder Skatteforvaltningen, som i dag udgør 7 forskellige styrelser, bl.a. Skattestyrelsen.

Vores undersøgelsesperiode er fra 2016 til 2018, men har hovedvægten på perioden efter vedtagelsen af den nye hvidvasklov i juni 2017 og frem.

Til baggrund for hele undersøgelsen ligger lovgivning om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme fra 2013 og 2017.

Som baggrund for undersøgelsen har vi læst relevant materiale udgivet af FATF, herunder Mutual Evaluation Report Denmark (FATF 2017), Denmark 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating (FATF 2018), FATF Methodology opdateret februar 2019 og Denmark 2nd Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating (FATF 2019). Vi har desuden afholdt et møde med FATF for at få uddybet metoden og resultaterne af deres evaluering af Danmarks hvidvaskindsats fra 2017 og den første follow-up-rapport.

Vi har derudover afholdt et møde med et større dansk pengeinstitut for at få et indblik i, hvordan et pengeinstitut sikrer de foranstaltninger, som de af loven er forpligtet til at gennemføre.

Nedenfor beskrives mere specifikt den data og metode, der ligger til grund for hvert enkelt kapitel.

Kapitel 1. Introduktion og konklusion

Kapitlet bygger på tilsynsmyndighedernes materiale, herunder myndighedernes opgørelser af deres tilsynsaktiviteter, Hvidvasksekretariatets opgørelse af modtagne underretninger og FATF's evalueringsrapporter.

Kapitel 2. Myndighedernes understøttelse af de forpligtede virksomheder

Kapitlet bygger på myndighedernes materiale, herunder strategier, procedurer, systemer o.l. for gennemførelsen af tilsynet. Derudover har vi stikprøvevist udtaget materiale fra konkrete tilsynssager for at illustrere, hvordan tilsynsmyndighederne i praksis tilgår deres kontroller.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået:

- de nationale risikovurderinger udarbejdet af SØIK og PET
- den nationale strategi for bekæmpelse af hvidvask og finansiering af terrorisme fra 2018
- tilsynsmyndighedernes respektive vejledninger til hvidvaskloven
- materiale omkring tilsynsmyndighedernes vejledningsindsatser
- undersøgelse vedrørende forsvarsadvokater af Justitsministeriet bistået af Ernst & Young fra 2017
- retningslinjer/arbejdsskrivelser om Finanstilsynets, Erhvervsstyrelsens og Spillemyndighedens tilsyn
- materiale om Finanstilsynets, Erhvervsstyrelsens og Spillemyndighedens risikoscoremodeller
- stikprøver af tilsynsmyndighedernes kontrolsager.

Vi har holdt møder med Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen og Spillemyndigheden. Formålet med møderne har været at tilrettelægge og kvalitetssikre undersøgelsen og drøfte materialet til brug for undersøgelsen. Vi har også holdt møder med Advokatrådet og med brancheforeningerne Finans Danmark, Danske Revisorer – FSR og Dansk Ejendomsmæglerforening for at høre, hvordan de oplever myndighedernes tilsynspraksis og arbejdet med at gennemføre foranstaltningerne mod hvidvask og finansiering af terrorisme.

Vi har udtaget stikprøver af tilsynsmyndigheders kontrolsager for at få indblik i, hvordan tilsynsmyndighederne har gennemført kontroller, og om de følger klare metoder og procedurer herfor. For Finanstilsynet har vi udtaget og gennemgået 12 sager, for Erhvervsstyrelsen 23 sager og for Spillemyndigheden 11 sager. Sagerne er udtaget med henblik på diversitet i forhold til virksomhedstyper og år for at give et bredt indblik i tilsynsmyndighedernes tilgange. Kontrolsagerne er ikke udtaget med henblik på, at stikprøven skal være repræsentativ eller generaliserbar, da formålet har været at anvende kontrolsagerne som eksempler.

Kapitel 3. Hvidvasksekretariatets behandling af underretningerne

Kapitlet bygger på dokumentgennemgang og en række dataudtræk fra Hvidvasksekretariatets database, særligt omkring videregivelserne. Vi har for at kunne verificere dataudtrækkene udtaget konkrete stikprøver af videregivelserne.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået:

- interne styringsdokumenter, procesbeskrivelser og politikker for samt afrapporteringer af Hvidvasksekretariatets arbejde
- skriftlige redegørelser fra Hvidvasksekretariatet om, hvordan sekretariatet arbejder
- opgørelser og dataudtræk fra Hvidvasksekretariatets Efterforskningsstøtte og Analyse Database (HEAD)
- en række stikprøver over Hvidvasksekretariatets videregivelser til de relevante myndigheder.

Vi har foruden dokumentgennemgangen holdt en række møder med Hvidvasksekretariatet for at tilrettelægge og kvalitetssikre undersøgelsen og drøfte materialet til brug for undersøgelsen.

Vedrørende dataudtræk fra Hvidvasksekretariatets Efterforskningsstøtte og Analyse Database (HEAD)

Hvidvasksekretariatets Efterforskningsstøtte og Analyse Database (HEAD) er et arbejdsredskab til bl.a. at behandle underretningerne fra de forpligtede virksomheder. Database indeholder oplysningerne om alle modtagne underretninger, om alle modtagne forespørgsler (indenrigs og udenrigs), om alle videregivelser mv. Vi har bedt om følgende udtræk for perioden 2016-2018:

- antal modtagne og afgivne forespørgsler i internationalt regi
- oplysninger knyttet til videregivelser sendt til politiet, SØIK og PET i perioden 2016-2018 på følgende parametre:
 - referencenummer
 - dato for videregivelse
 - antal underretninger, personer, virksomheder, transaktioner samt samlet transaktionsbeløb tilknyttet videregivelserne
 - modtager
- de ca. 32.000 underretninger, som ikke er blevet videresendt til manuel behandling, indeholdende referencenummer, beskrivelse af mistankegrundlag og dato for modtagelse
- antal forpligtede virksomheder tilmeldt Hvidvasksekretariatets system til at underrette i.

Vi har ikke anmodet om udtræk over videregivelser til Skatteforvaltningen.

Udtrækkene giver aggregeret data for, hvad der er gået ind og ud af Hvidvasksekretariatets database. For så vidt angår Hvidvasksekretariatets videregivelser har dataudtrækkene imidlertid ikke kunnet give os et tilstrækkeligt indblik i, hvad videregivelserne indeholder. Derfor har vi suppleret udtrækkene ved at udtage stikprøver af videregivelserne.

Vedrørende stikprøveudtræk over Hvidvasksekretariatets videregivelser

Vi har udtaget 4 stikprøver over videregivelserne, hvoraf stikprøven fra politiet har været tilstrækkelig stor til, at vi med høj grad af sikkerhed har kunnet udtale os om hele populationen af videregivelser til politiet. De øvrige 3 stikprøver har tjent som bekræftelse på det, vi i forvejen har vidst om, hvad der kendetegner videregivelserne til SØIK, PET og Skatteforvaltningen. Vi har valgt at fokusere på videregivelserne til politiet for at få mere klarhed over, hvad de indeholder, hvordan de er blevet beriget, og hvorfor de er blevet sendt. Vi har mere grundlæggende valgt at fokusere på videregivelserne til politiet, da hensigten med disse er at forfølge strafferetlige forhold, hvilket er i tråd med hvidvasklovens overordnede formål om at forhindre, at kriminelle misbruger danske virksomheder og det finansielle system til hvidvask og finansiering af terrorisme.

I stikprøven over videregivelser til politiet har vi udtaget 307 ud af de 1.523 videregivelser, der er sendt til politikredsene i perioden 2016-2018. Stikprøven er udtaget simpelt tilfældigt. Med den pågældende stikprøvestørrelse kan vi udtale os med et konfidensniveau på 95 % inden for et konfidensinterval på 5. Det betyder, at vi på baggrund af stikprøven kan udtale os med 95 % sikkerhed om populationen ± 5 procentpoint. Når vores stikprøve over videregivelser til politiet viser, at 34 % af videregivelserne er sendt af egen drift (jf. figur 7), kan vi således med 95 % sikkerhed sige, at andelen af videregivelser, der er sendt af egen drift i populationen, ligger mellem 29 % og 39 %. For at sikre at stikprøven er repræsentativ, har vi desuden sammenstillet den med det ovennævnte dataudtræk over videregivelser til politiet. Vores sammenstilling viser, at stikprøven er repræsentativ.

Kapitel 4. Myndighedernes feedback om brugen af videregivelserne

Kapitlet bygger på en række dataudtræk fra Hvidvasksekretariatets database om antallet af afsendte videregivelser og modtagne feedbackblanketter i perioden 2016-2018. Desuden tager kapitlet udgangspunkt i lovgrundlaget for myndighedernes feedback om brugen af videregivelser, myndighedernes interne retningslinjer og målsætninger mv.

Væsentlige dokumenter

Vi har gennemgået:

- hvidvaskloven og forarbejder
- 4. hvidvaskdirektiv
- Justitsministeriets cirkulære fra 2005
- samarbejdsaftaler og mødereferater fra møder mellem myndighederne om feedback
- kvartalsrapporter fra Hvidvasksekretariatet
- materiale og referater fra Hvidvasksekretariatets oplysningsarbejde til de forpligtede virksomheder
- dokumentation for feedback
- redegørelser fra myndighederne om deres feedback og opgørelser.

Derudover har vi holdt møder med Hvidvasksekretariatet, Rigspolitiet, SØIK, PET og Skatteforvaltningen. Formålet med møderne har været at tilrettelægge og kvalitets sikre undersøgelsen og drøfte materialet til brug for undersøgelsen.

Vedrørende nye opgørelser fra politiet, SØIK, PET og Skatteforvaltningen om brugen af videregivelserne i perioden 2016-2018

Vi har til kapitlet i videst muligt omfang forsøgt at indhente oplysninger om, hvad der konkret er sket med de specifikke videregivelser, som de pågældende myndigheder har modtaget fra Hvidvasksekretariatet i perioden 2016-2018.

Da myndighedernes registreringspraksis og organisering adskiller sig fra hinanden, har der været variationer i metoden for indsamling af oplysningerne.

Hvad angår politiet, er indsamlingen af data sket i samarbejde med politikredsene, hvor det i kredsenes styringsark har været muligt at finde en kobling mellem videregivelserne og politiets journalnummer. På baggrund af denne kobling har Rigspolitiet oplyst status for journalnumrene i Rigspolitiets centrale it-systemer.

Hvad angår SØIK, er indsamlingen af data sket med udgangspunkt i SØIKs opgørelser af, hvordan videregivelserne er blevet brugt og til hvad.

Hvad angår PET, har det ikke været muligt at indhente data, der konkret redegør for, hvad hver enkelt videregivelse er blevet brugt til. Det skyldes, at PET ikke har haft en registreringspraksis, der tillader dette. Vi har i stedet gennemlæst underliggende dokumentation fra PET, der beskriver, hvordan videregivelserne er visiteret.

Endelig har vi for Skatteforvaltningen gennemlæst de allerede eksisterende projektevalueringer af, hvad videregivelserne er blevet brugt til, og vi har på den baggrund bedt Skatteforvaltningen opgøre, hvad der er sket med de videregivelser, som de har modtaget inden for undersøgelsesperioden. Skatteforvaltningen har opgjort anvendelsen af videregivelserne.

Vi har med udgangspunkt i opgørelserne holdt møder med Rigspolitiet, SØIK, PET og Skatteforvaltningen for at sikre kvaliteten af opgørelserne. Vi har desuden holdt møde med politikredsen Københavns Politi vedrørende Rigspolitiets data.

Kvalitetssikring

Denne undersøgelse er kvalitetssikret via vores interne procedurer for kvalitetssikring, som omfatter høring hos de reviderede samt ledelsesbehandling og sparring på forskellige tidspunkter i undersøgelsesforløbet af chefer og medarbejdere i Rigsrevisionen med relevante kompetencer.

Standarderne for offentlig revision

Revisionen er udført i overensstemmelse med standarderne for offentlig revision. Standarderne fastlægger, hvad brugerne og offentligheden kan forvente af revisionen, for at der er tale om en god faglig ydelse. Standarderne er baseret på de grundlæggende revisionsprincipper i rigsrevisionernes internationale standarder (ISSAI 100-999).

Bilag 3. Ordliste

Advokatrådet	Er Advokatsamfundets bestyrelse. Ifølge retsplejeloven skal alle advokater være medlem af Advokatsamfundet.
Berigelse	Det analysearbejde, Hvidvasksekretariatet foretager af de modtagne underretninger, hvor de sammenkæder oplysninger, som de videresender som videregivelser til myndighederne.
Betænkning	Når et af Folketingets udvalg har arbejdet med et forslag, skriver udvalget en rapport, som kaldes en betænkning.
Cirkulære	Skrivelse fra en højere myndighed til underordnede myndigheder vedrørende den praktiske gennemførelse af en lov.
Efterforskningsoplæg	Det mest omfattende produkt, som Hvidvasksekretariatet kan udarbejde til myndighederne. Et efterforskningsoplæg skal give modtageren et analytisk fundament for fx at kunne planlægge en konkret efterforskning eller indhente yderligere oplysninger, så en eventuel strafbar handling kan stoppes og sanktioneres.
FATF (Financial Action Task Force)	Er et uafhængigt mellemstatsligt samarbejde, som har til formål at udvikle og fremskynde tiltag til at bekæmpe hvidvask og finansiering af terrorisme.
Finansiering af terrorisme	Defineres i straffeloven bl.a. som direkte eller indirekte at yde økonomisk støtte eller tilvejebringe eller indsamle midler til rådighed for terrorhandlinger.
Forpligtede virksomheder	De forpligtede virksomheder af hvidvaskloven er fx pengeinstitutter, realkreditinstitutter, advokater, revisorer, ejendomsmæglere og spiludbydere. Samlet set er ca. 20.000 personer og virksomheder omfattet af reglerne i hvidvaskloven.
Fældende og ikke-fældende afgørelser	En fældende afgørelse er enten en dom truffet ved domstolene (om enten fængsels- eller bødestraf) eller en udenretlig bøvedtagelse. En ikke-fældende afgørelse er enten frifindelse, at påtalen må opgives, eller at efterforskningen må indstilles før sigtelse.
Henlæggelse	En videregivelse, som den modtagende myndighed vurderer ikke er relevant at igangsætte en sag på baggrund af, henlægges. Hvad angår politiet, så er oplysningerne fra en videregivelse stadig tilgængelige i politiets systemer efter en henlæggelse.
Hvidvask	Defineres i hvidvaskloven bl.a. som uberettiget at modtage eller skaffe sig eller andre del i økonomisk udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse.
Hvidvaskforanstaltninger	De indsatser, som de forpligtede virksomheder ifølge hvidvaskloven skal implementere for at mindske risikoen for at blive udnyttet til hvidvask eller finansiering af terrorisme, fx udarbejdelse af risiko- eller kundekendskabsanalyse.
Hvidvaskpotentiale	Omfanget at det økonomiske udbytte, som en given sag om mulig hvidvask formodes at vedrøre.
Hvidvasksekretariatet	Er Danmarks finansielle efterretningsenhed og har til opgave at modtage underretningerne, analysere dem og vurdere, om der er grundlag for, at oplysningerne skal videregives til andre myndigheder.

Kundekendskabsanalyser	Det er et krav i hvidvaskloven, at de forpligtede virksomheder indhenter legitimation fra deres kunder og vurderer, om risikoen for hvidvask eller finansiering af terrorisme er lav, mellem eller høj, hvilket har betydning for, hvor meget virksomheden løbende skal undersøge og kontrollere kunden.
Machine learning	En teknologi, hvor computere på baggrund af erfaringer kan finde regler og sammenhænge i store mængder data. Ved hjælp af algoritmer og statistisk analyse "lærer" computeren at genkende mønstre ud fra data og eksempler.
National risikovurdering	De nationale risikovurderinger af hvidvask og finansiering af terrorisme har til formål at vurdere risikoen for, at hvidvask af udbytte fra kriminalitet og finansiering af terrorisme finder sted, og identificere de risikoområder – dvs. sektorer, systemer og produkter/services – som i særlig grad bliver benyttet og er sårbare over for udnyttelse i Danmark.
Nettoprovenu	Skatteforvaltningen anvender begrebet nettoprovenu, når resultatet af en kontrolindsats opgøres. Nettoprovenuet opgøres ved at multiplicere ændringens størrelse med den procentsats, der er fast for den pågældende skatteart.
Påbud	Hvis en virksomhed udøver en lovstridig adfærd eller undlader at handle, hvor en handling er påkrævet, kan tilsynsmyndighederne udstede et påbud. Tilsynsmyndigheden påbyder således en bestemt handling eller adfærd fremover.
Risikobaseret	En tilgang, hvor der er fokus på at prioritere resurser efter, hvor risiciene er højst.
Screeningsmodel	Det værktøj, Hvidvasksekretariatet anvender i sin visitering af underretninger.
Tilsynsmyndigheder	De myndigheder, der, jf. hvidvaskloven, skal påse, at virksomheder, der er omfattet af hvidvaskloven, overholder loven og de regler, som er udstedt i medfør heraf. Myndighederne er Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen, Spillemyndigheden og Advokatrådet.
Underretning	De forpligtede virksomheder skal sende en underretning til Hvidvasksekretariatet, hvis de får mistanke om mulig hvidvask eller finansiering af terrorisme, som de ikke kan afkræfte. En underretning indeholder fx oplysninger om transaktionerne, hvem afsender og modtager er, kontonummeroplysninger, beløbsstørrelse og grundlag for mistanken.
Videregivelse	Det produkt, som Hvidvasksekretariatet videresender til myndigheder på baggrund af sit arbejde med at sammenkæde informationer fra underretninger modtaget fra de forpligtede virksomheder. En videregivelse kan indeholde én eller flere underretninger og i visse tilfælde også informationer fra andre kilder.
