

NOTAT

12. oktober 2018 (opdateret 30. november 2018)

DE SVAGESTE NATIONALE LED AFGØR KAMPEN MOD HVIDVASK

Kontakt:

Seniorrådgiver, Jan Høst Schmidt

+45 53 76 27 08

jhs@thinkeuropa.dk

RESUME Jean-Claude Juncker lancerede i sin *State of the European Union*-tale i september nye stramninger af EU's centrale direktiv om hvidvask. Hvis stramningerne vedtages, vil det være sjette gang reglerne revideres. Alligevel synes kampen mod hvidvask langt fra at være vundet, hvilket en række europæiske sager – herunder den meget omtalte sag med Danske Bank – understreger. Kommissionen anerkender, at den gældende lovgivning ikke er tilstrækkelig.

I EU er hovedansvaret for tilsynet med bankerne hos de nationale myndigheder samt bankerne selv. EU har på nogle områder en koordinerende funktion, men derimod ikke et egentligt organ med kompetence til at bekæmpe hvidvask samt f.eks. terrorfinansiering. EU har heller ikke en fælles database. Det til trods for at hvidvaskkriminalitet ofte foregår på tværs af grænser, ligesom større banker i dag har afdelinger i flere lande. Kommissionens nye forslag sigter mod at give Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) det centrale ansvar for at bekæmpe hvidvaskning i EU. EBA skal have lov til at undersøge mistanke om hvidvask og eventuelt til at give påbud til nationale banker om at stoppe hvidvask. Forslaget støttes af bl.a. af Danmark.

Danmarks situation ift. Bankunionen, der har til formål at styrke den finansielle stabilitet og tilsynet med de finansielle institutioner, er stadigvæk uklar. Ifølge statsminister Lars Løkke Rasmussen vil Danske Banks hvidvasksag blive et "meget tungt lod i vægtskålen", når regeringen næste år skal tage stilling til dansk deltagelse i denne. Regeringen støtter i øvrigt Kommissionens forslag om styrkelse af hvidvask bekæmpelsen i EU, mens Socialdemokratiets Mette Frederiksen på baggrund af skandalerne om hvidvask og forsøg på svindel med udbytteskat i EU foreslår at oprette en fælles-europæisk efterforskningsenhed for hvidvask og økonomisk kriminalitet.

HOVEDKONKLUSIONER:

- EU har gennemført adskillige ændringer i reglerne om hvidvask for at styrke bekæmpelsen af international kriminalitet og skatteunddragelse.
- Reglerne bygger på internationale anbefalinger og har fået ros fra NGO'er for at skabe gennemsigtighed og placere et ansvar hos banker, advokater og revisorer for at indberette til myndighederne.
- Adskillige sager om hvidvask i flere EU-lande viser dog, at lovgivningen ikke er tilstrækkelig, hvilket Kommissionen anerkender.
- Bekæmpelse af hvidvask bygger på kontrol fra de finansielle institutioner – især banker. Bankerne skal i tilfælde af mistænkelige transaktioner og kunder indberette til landenes finansielle efterretningsenheder.
- Evalueringer af en række EU-landes systemer til bekæmpelse af hvidvask, herunder det danske system, peger på manglende forståelse både hos banker og tilsyn af risikoen for hvidvask, ligesom ressourcerne til bekæmpelse af hvidvask er for små.
- På EU-niveau har en række tilsyn for hhv. banker, forsikringselskaber og pensionskasser alle koordinerende funktioner, hvor repræsentanter fra de nationale tilsyn mødes og udveksler information.
- De seneste sager om hvidvask viser, at samarbejdet mellem myndigheder på nationalt plan samt mellem myndigheder på tværs af grænser er mangelfuldt. EU har ikke et egentligt organ med ansvar for bekæmpelse af hvidvask.
- Kommissionen har stillet forslag om, at Den Europæiske Bankmyndighed (EBA) får det overordnede ansvar for bekæmpelse af hvidvask i EU, herunder ret til at gribe direkte ind over for nationale banker.
- Forslaget er i tråd med sigtet med Bankunionen om en sammenlægning af risici og en centralisering af tilsyn med finanssektoren.

Den 2. oktober deltog erhvervsminister, Rasmus Jarlov, i et finansministtermøde om forstærket EU-indsats over for hvidvask i Bruxelles. Her redegjorde repræsentanter for EU-kommissionen for deres forslag om at stramme op på EU's regler for bekæmpelse af hvidvask.¹ Kommissionsformand, Jean-Claude Juncker, annoncerede Kommissionens forslag i sin årlige State of the European Union-tale den 12. september. Forslaget er fremsat på baggrund af en række spektakulære sager om overtrædelse af hvidvaskregler – i Danmark hos Danske Bank, i Holland med ING-sagen og i forbindelse med den tredjestørste lettiske bank, ABLV.²

Kommissionen mener, at de pågældende sager er et vidnesbyrd om, at EU's regler om bekæmpelse af hvidvask har svigtet i for mange tilfælde.³ Den ansvarlige justitskommissær, Věra Jourová, kritiserer bl.a. Finanstilsynet i Danmark for ikke at have reageret tidligere i Danske Bank-sagen i lyset af omfanget af den potentielle hvidvask.⁴ Hun truer desuden Malta med at få det maltesiske tilsyn til at reagere på en henstilling fra Det Europæiske Banktilsyn.⁵ Kommissionen henviser til, at de pågældende sager reducerer tilliden til det finansielle system i EU og mindsker både de enkelte bankers stabilitet og hele den finansielle sektors stabilitet. En lettisk banks overtrædelse af hvidvaskreglerne og amerikanske sanktionsregler indebærer således, at banken fik en bøde og blev udelukket fra låne og foretagne transaktioner i dollars. Banken gik fallit og måtte afvikles.⁶

De konkrete sager om overtrædelse af hvidvask-regler i EU har fået medlemmer af Den Europæiske Centralbank (ECB) og lederen af ECB's finanstilsyn til at udtrykke frustration over, at EU er nødt til at forlade sig på amerikanske hvidvaskmyndigheder for at skride ind over for hvidvask i EU. Tilsynet opfordrer til at styrke kampen mod hvidvask ved at få et mere harmoniseret anti-hvidvask-

¹ Funny Money, Financial Times 3. oktober 2018.

² State of the Union 2018: stronger anti-money laundering supervision for a stable banking and financial sector – Questions and Answers, Kommissionen 12. september 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5725_en.htm; EU proposes sweeping anti-money laundering powers for watchdog, Financial Times, 12. september 2018; Brussels draws up orders for Malta over dirty money scandal, Financial Times, 3. oktober 2018.

³ EU proposes sweeping anti-money laundering powers for watchdog, Financial Times, 12. september 2018.

⁴ EU-justitschef mistænker Finanstilsynet for at være "blind" i sag om Danske Bank, Altinget 28. september 2018.

⁵ Brussels draws up orders for Malta over dirty money scandal, Financial Times, 3. oktober 2018.

⁶ State of the Union 2018: stronger anti-money laundering supervision for a stable banking and financial sector – Questions and Answers, Kommissionen 12. september 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5725_en.htm; EU proposes sweeping anti-money laundering powers for watchdog, Financial Times, 12. september 2018.

system i EU, ideelt set et fælles hvidvask-tilsyn.⁷ Forskere fra den anerkendte tænketank Bruegel har efterfølgende udarbejdet et forslag til en central EU-anti-hvidvask-myndighed,⁸ og herhjemme foreslår Socialdemokratiets leder, Mette Frederiksen, en ny fælleseuropæisk efterforskningsenhed for hvidvask og økonomisk kriminalitet.⁹

Kommissionens seneste forslag (som er den sjette ændring af det centrale hvidvaskdirektiv) kommer kun to måneder efter, at den femte ændring af regelsættet trådte i kraft i juni i år. På Kommissionens hjemmeside betegnes hvidvask reglerne ellers som robuste, og de ændringer, som just er trådt i kraft, har også fået en vis ros med på vejen af NGO'er, som normalt er kritiske over for myndighedernes håndtering af hvidvaskregler og bekæmpelse af skatteunddragelse.¹⁰ Men efter de pågældende sager, som tyder på, at reglernes implementering og samarbejdet mellem de nationale myndigheder er mangelfuldt, har Kommissionen fundet det nødvendigt at foreslå endnu en række ændringer.

Ansvar hos de nationale myndigheder og banker

EU's hvidvaskregler følger de internationale regler aftalt mellem medlemmer af FATF – Financial Action Task Force, som skal bekæmpe hvidvask. 35 lande og EU er medlemmer af organisationen, som udsteder anbefalinger til landene og vurderer deres love og systemer til bekæmpelse af hvidvask. Fokus er på præventive tiltag for at undgå kriminel aktivitet, finansiell ustabilitet og skatteunddragelse. Hovedansvaret for en effektivering af reglerne er de nationale finansielle institutioner, især bankerne og de nationale finansielle tilsyn.¹¹

På nationalt niveau skal regeringer og parlamenter sikre en gennemførelse af de internationale regler og EU-lovgivningen, hvor det centrale element er hvidvaskdirektivet. Hovedansvaret for tilsynet med de finansielle institutioners overholdelse af deres forpligtelser ift. hvidvaskreglerne ligger på nationalt plan hos de nationale finanstillsyn, i Danmark Finanstillsynet, som udarbejder og håndhæver

⁷ A better European Union architecture to fight money laundering, Joshua Kirschenbaum and Nicolas veron, Bruegel, oktober 2018, <http://bruegel.org/2018/10/a-better-european-union-architecture-to-fight-money-laundering/>.

⁸ Ibid.

⁹ S-formand efter skandaler: Finanssektor skal under øget kontrol, Ritzau Finans, 29.oktober 2018

¹⁰ Kommissionens hjemmeside om bekæmpelse af hvidvask og terror finansiering, https://ec.europa.eu/info/policies/justice-and-fundamental-rights/criminal-justice/anti-money-laundering-and-counter-terrorist-financing_en; På vej mod en fair og mere fælles skat i EU, notat, Tænketanken EUROPA, oktober 2017, <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/paa-vej-mod-en-mere-fair-og-faelles-skat-i-eu> og <https://www.taxjustice.net/2017/06/21/european-commission-targets-tax-avoidance-enablers>.

¹¹ FATF's hjemmeside: <http://www.fatf-gafi.org>; Kommissionens hjemmeside om bekæmpelse af hvidvask og terror finansiering.

den nationale lovgivning, og dermed har det væsentligste ansvar for tilsynet med de finansielle institutioner, nemlig bankerne, som skal indberette usædvanlig og/eller mistænkelig adfærd fra deres kunder.¹²

Indberetninger med oplysninger om mistænkelig adfærd sendes til de finansielle efterretningsenheder, i international sammenhæng kaldet (FIU). I Danmark er FIU, eller hvidvasksekretariatet, en del af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), hvis ansvar det også er at tage stilling til, om der skal rejses sigtelse mod personer for hvidvask eller medvirken til hvidvask. I Danmark kan Finanstilsynet pålægge finansielle institutioner bøder og i særlige tilfælde fratage retten til at udøve virksomhed, hvis deres kontrol- og ledelsessystemer ikke er tilstrækkelige til at bekæmpe hvidvask.¹³

For en bank i EU betyder det, at banken skal udarbejde interne procedurer for, hvorledes hvidvaskreglerne overholdes, de skal screene deres kunder, holde øje med deres transaktioner og typisk indberette, hvis de har mistanke om, at kunden er en stråmand eller et selskab tomt, samt hvis enkelte transaktioner vedrører mere end 15.000 euro, eller enkelte pengeoverførsler er på mere end 1.000 euro. Desuden skal de tjekke særlige lister over tredjelande, som ikke efterlever hvidvaskreglerne eller lister med mistænkelige eller sanktionsramte personer for at kontrollere, om de er involverede i transaktioner via den pågældende bank.¹⁴

Ifølge Europol modtog de finansielle efterretningsenheder i EU-landene knap en million rapporter om mulige hvidvasktransaktioner i 2014. Antallet af indberetninger har været stigende fra 2006 til 2014. *Se figur 1.* 65 pct. af dem kommer fra kun to lande – Holland og Storbritannien. Indberetningerne er ikke kontrollerede med hensyn til validitet, og kun 10 pct. af dem undersøges nærmere. Denne andel er uændret siden 2006.¹⁵

¹² Ibid, Finanstilsynets hjemmeside, <https://www.finanstilsynet.dk/Lovgivning/Lovsamling/Andretilsynslove/Hvidvask>.

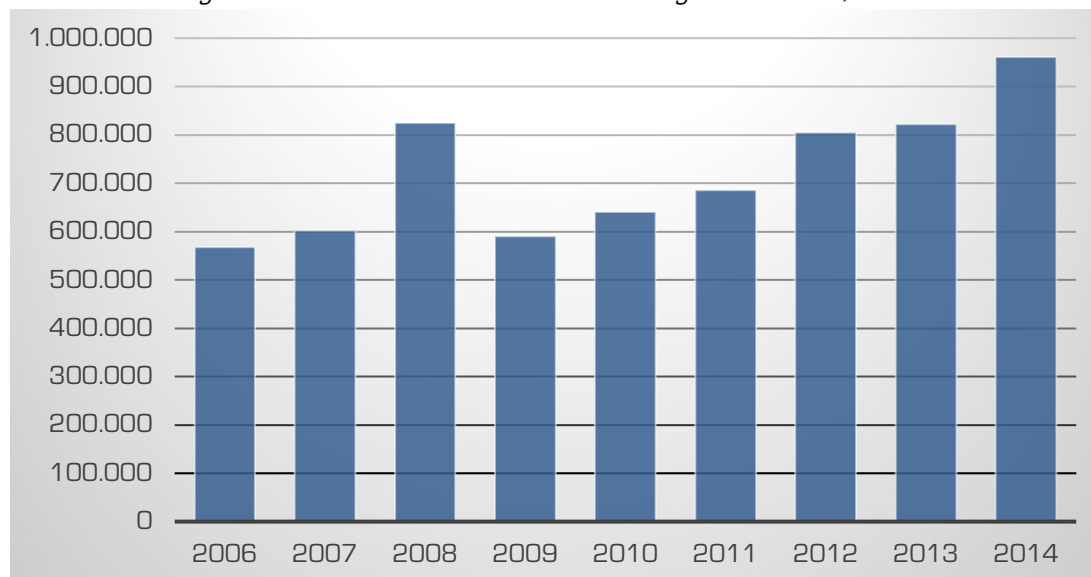
¹³ Ibid, Anklagemyndighedens hjemmeside om hvidvask, <https://www.anklagemyndigheden.dk/da/hvidvask>.

¹⁴ Se Europakommissionens og Finanstilsynets hjemmesider.

¹⁵ From Suspicion to Action, Europol 2017.

Figur 1. Antallet af indberetninger stiger

Antal indberetninger om hvidvask til de finansielle efterretningsenheder i EU, 2006-2014.



Kilde: Europol.

På EU-niveau har Kommissionen ansvaret for at foreslå regler og sikre, at de gennemføres i national lovgivning. Reglerne vedtages af medlemslandene med kvalificeret flertal i Ministerrådet og af Europaparlamentet med simpelt flertal. De første regler stammer fra 1993. På EU-niveau har en række tilsyn for hhv. banker, forsikringselskaber og pensionskasser alle koordinerende funktioner for tilsynet med overholdelse af hvidvaskreglerne, idet repræsentanter fra de nationale tilsyn har sæde i disse EU-organer. Det betyder, at der ikke er et EU-organ med hovedansvar for bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering, og der er heller ikke en fælles database.¹⁶

Omfanget er stort

Europol har ved rundspørge til de nationale finansielle efterretningsenheder forsøgt at vurdere omfanget af og udviklingen i hvidvask i EU. Dette er dog vanskeligt at opgøre. For de 14 lande ud de 28 nationale finansielle efterretningsenheder, hvor svar er afgivet på forespørgselen, skønnes hvidvask at stige fra omkring 100 mia. euro i 2013 til omkring 178 mia. euro i 2014. Det svarer til fra 0,7 pct. til 1,28 pct. af EU's samlede BNP for 2014. Pga. manglende svar fra lande som Holland og Storbritannien, der står for 65 pct. af indberetningerne, er tallene særdeles usikre. De italienske myndigheder skønnede således, at hvidvask alene i Italien beløb sig

¹⁶ Money laundering in Europe, Report of work carried out by Eurostat and DG Home Affairs, 2010 edition, Kommissionen.

til 84 og 106 mia. euro i 2013 og 2014, dvs. hhv. 5,25 pct. og 10,25 pct. af det italienske BNP i 2013 og 2014.¹⁷

FN's organ for narkotika- og kriminalitetsbekæmpelse (UNODC) skønner, at hvidvask årligt udgør 2-5 pct. af verdens samlede BNP. Hvis det antages, at EU's niveau svarer til dette, så ligger hvidvask i EU på mellem 305-765 mia. euro for 2017.¹⁸ Sammenlignes dette tal med de totale skøn for den sorte økonomi i EU på henholdsvis 1000-2000 mia. euro om året, betyder det, at hvidvask udgør omkring 30-40 pct. af den sorte økonomi. Hvidvask er således skyld i en betragtelig del af EU's mistede skatteindtægter på årligt anslået mellem 553-1000 mia. euro.¹⁹

Hvidvaskregler under kritik fra flere kanter

EU-kommissionens forslag til opstramning af hvidvaskindsatsen i EU sigter mod at give Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) det centrale ansvar på EU-niveau for at kontrollere gennemførelse af hvidvaskbekæmpelsen i EU. EBA skal i den sammenhæng have beføjelser til at undersøge mistanke om hvidvask og eventuelt til at give direkte pålæg til nationale banker om at stoppe hvidvask, hvis det pågældende lands myndigheder ikke griber ind hurtigt nok.²⁰ Forslaget har imidlertid allerede mødt modstand fra en række medlemslande. Finland, Holland, Luxembourg og Sverige ønsker ikke, at EBA skal have beføjelser til at give deres banker ordrer om hvidvaskbekæmpelse. De mener formentligt, at deres nationale myndigheder er i stand til at håndtere dette selv. Tyskland foretrækker, at den slags beføjelser gives til Den Europæiske Centralbanks tilsynsmyndighed.²¹

Kommissionen støttes af en række lande bl.a. Danmark og Letland, som begge, ligesom Holland, har banker involveret i de nylige hvidvaskskandaler. Den lettiske regeringsleder, Maris Kucinskis, støtter i Financial Times den 30. september klart Kommissionens forslag til en centralisering af beføjelser i hvidvasksager som et middel til at effektivisere kontrollen og genvinde tilliden. Regeringslederens indlæg kommer efter, at Letlands tredje største bank blev tvunget til at træde i

¹⁷ From Suspicion to Action, Eupol 2017.

¹⁸ UNODC's hjemmeside om hvidvask, www.unodc.org/unodc/en/money-laundering/globalization.html, samt egne beregninger på basis af AMECO databasen fra Europakommissionen

¹⁹ På vej mod en fair og mere fælles skat i EU, notat, Tænketanken EUROPA, oktober 2017, <http://thinkeuropa.dk/oekonomi/paa-vej-mod-en-mere-fair-og-faelles-skat-i-eu>.

²⁰ State of the Union 2018: stronger anti-money laundering supervision for a stable banking and financial sector – Questions and Answers, Europakommissionen 12. september 2018, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-18-5725_en.htm; EU proposes sweeping anti-money laundering powers for watchdog, Financial Times, 12. september 2018

²¹ Funny Money, Financial Times 3. oktober 2018

likvidation efter indgreb fra de amerikanske myndigheder, som i øvrigt fortsætter kritikken af de lettiske bankers rolle i hvidvasksager.²²

I en årrække har den internationale Financial Action Task Force (FATF) bl.a. sammen med Europarådet foretaget vurderinger af landenes gennemførelse af anbefalinger til bekæmpelse af hvidvask. Et blik på en række rapporter for Østrig, Belgien, Danmark, Irland, Italien, Letland, Portugal, Slovenien, Spanien og Sverige giver et blandet billede af effektivitet og teknisk gennemførelse af FATF's anbefalinger for hvidvaskbekæmpelse. Rapporterne afslører ofte manglende national koordinering af indsatsen samt en relativ lav forståelse i landene, herunder i de nationale finansielle institutioner af den hjemlige risiko for hvidvask. Det gælder også for Danmark.²³

Tidligere chef for Europol, Robert Wainwright, peger på, at der ikke har været samme fremskridt i bekæmpelse af finansiel kriminalitet, ikke mindst hvidvask, som i bekæmpelse af generel kriminalitet og terrorbekæmpelse. Han henviser også til, at bankerne bruger 20 mia. dollars hvert år på at kontrollere hvidvask, men myndighederne får kun fat i 1 pct. af de kriminelle aktiver i Europa hvert år.²⁴

For det almindelige finanstillsyn (kapitalkrav, almindelig egnethed til at drive finansiel virksomhed m.m.) er det hjemlandets tilsynsmyndigheder, som er ansvarlig for, at banker og andre finansielle institutioner fungerer i overensstemmelse med EU's regler. Hvis de pågældende banker har etableret datterselskaber med selvstændig ledelse og kapital, er det dog værtslandet, som har hovedansvaret. For bekæmpelse af hvidvask er det imidlertid i alle situationer værtslandet, som har hovedansvaret, men hjemlandets tilsyn har dog ansvar for at tilse at moderselskabet eller hovedsædet udøver kontrol med afdelingernes bekæmpelse af hvidvask. Så hjemlandets og værtslandets tilsyn kan kun handle effektivt i samarbejde med hinanden, som det ses af Danske Bank-sagen.²⁵

I forbindelse med diskussionerne om Danske Banks hvidvasksag og EU-kommisionens nye forslag til opstramning af reglerne peger lederen af EBA på problemer mellem hjemlandets og værtslandets tilsynsmyndigheder og tilføjer, at i det indre

²² Latvia's plan to stamp out financial crime, Maris Kucinskis, 30 september 2018

²³ Se FATF's hjemmeside, <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/4th-Round-Ratings.pdf>, Mutual evaluation of Denmark, FATF 2017 og Latvia's plan to stamp out financial crime, Maris Kucinskis, 30 september 2018

²⁴ Europe is losing the fight against dirty money, Robert Wainwright, outgoing Europol boss, Politico 4. februar 2018, opdateret 4. maj 2018

²⁵ EU-kommisionens hjemmeside om hvidvask og terror finansiering og Inside Danske's €200bn. "dirty money" scandal, Financial Times 4. oktober 2018

marked er styrken af hvidvaskkontrollen afhængig af de svageste led.²⁶ I Danmark har Danske Bank-sagen ført til forslag fra regeringen om højere bøder og fængselsstraffe for overtrædelse af reglerne om kontrol af hvidvask og til en øget indberetning fra de finansielle institutioner om mistænkelig adfærd hos deres kunder til Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet. Spørgsmålet er så, om Statsadvokaten og Finanstilsynet har tilstrækkelige ressourcer til at håndtere et stigende antal sager?²⁷

Kommissionens forslag om en opstramning af reglerne med en vis centralisering af beføjelser er også i tråd med etableringen af en bankunion. Den sigter mod at styrke den finansielle stabilitet via en sammenlægning af risici, som enkelte lande har vanskeligt ved at håndtere og en centralisering af tilsynsbeføjelserne hos Den Europæiske Centralbank og en række tilsynsmyndigheder på EU-niveau.²⁸ Under åbningsdebatten i Folketinget d. 4. oktober lod statsminister Lars Løkke Rasmussen da også forstå, at Danske Bank-sagen kan komme til at veje tungt, når regeringen skal tage stilling til, om Danmark skal med i Bankunionen.²⁹ Både Liberal Alliance og Dansk Folkeparti er dog skeptiske overfor et forstærket europæisk bank-samarbejde. Danmark forventes at skulle træffe en beslutning mht. Danmarks tilslutning til Bankunionen i løbet af foråret.

²⁶ Ibid.

²⁷ Se Berlingske Business og Børsen fredag den 5. oktober, 2018

²⁸ Se Kommissionens hjemmeside om Bankunionen https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/banking-and-finance/banking-union_da

²⁹ Skandalen om hvidvask kan kaste Danmark i armene på EU's Bankunion, Altinget, 11. oktober 2018, <https://www.altinget.dk/eu/artikel/skandalen-om-hvidvask-kan-kaste-danmark-i-armene-paa-europas-bankunion>.