

Forslag

til

Lov om ændring af lov om finansiel virksomhed, lov om kapitalmarkeder, lov om betalinger og forskellige andre love

(Gennemførelse af anbefalinger fra arbejdsgruppen for eftersyn af den finansielle regulering, gennemførelse af ændringer som følge af prospektforordningen, ændring af modellen for udpegning af systemisk vigtige finansielle institutter (SIFI) m.v.)

§ 9

I hvidvaskloven, jf. lov nr. 651 af 8. juni 2017, som ændret ved § 158 i lov nr. 652 af 8. juni 2017, § 9 i lov nr. 1547 af 19. december 2017 og § 3 i lov nr. 706 af 8. juni 2018, foretages følgende ændring:

1. I § 78 indsættes som *stk. 5*:

»*Stk. 5.* Ved udmåling af bøder efter stk. 1 skal der ud over overtrædelsens grovhed og omfang lægges vægt på gerningspersonens økonomiske forhold. For overtrædelser begået af virksomheder lægges vægt på virksomhedens nettoomsætning på gerningstidspunktet.«

Stk. 5. bliver herefter stk. 6.

Bemærkninger til lovforslaget

Almindelige bemærkninger

1. Indledning

Med lovforslaget foreslås der nærmere regler for udmåling af bøder med henblik på at understøtte en markant skærpelse af bødeniveauet for overtrædelser af hvidvaskloven og af regler i Rådets forordning 2015/847/EU af 20. maj 2015 om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler, samt Rådets forordning 2001/1338/EF af 28. juni 2001 om fastlæggelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at beskytte euroen mod falskmøntneri med senere ændringer. Ved udmåling af bøder skal der lægges vægt på overtrædelsens grovhed, omfang og gerningspersonens økonomiske forhold. Lovforslaget er led i udmøntningen af den politiske aftale af 21. juni 2017 mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om styrket indsats mod hvidvask mv. i den finansielle sektor. Lovforslaget skal sikre, at der i Danmark er bødesanktioner for overtrædelse af hvidvaskloven, der er effektive, forholdsmæssige og afskrækkende.

2. Lovforslagets hovedpunkter

2. 32. Forhøjelse af bødeniveauet for overtrædelse af hvidvaskloven

2.32.1. Gældende ret

Hovedreglen om straf for overtrædelse af hvidvasklovens regler findes i lovens § 78, stk. 1, som hjemler bødestraf for overtrædelse af visse af lovens bestemmelser. Bestemmelsen angiver ikke bestemte kriterier for udmåling af straf, og lovens forarbejder indeholder ikke bemærkninger om bødeniveauet.

Den gældende hvidvasklov er baseret på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2015/849/EU af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (4. Hvidvaskdirektiv). Direktivet indeholder følgende relevante fortolkningsbidrag i forhold til sanktionsfastsættelse:

Artikel 58

Medlemsstaterne sikrer, at forpligtede enheder kan drages til ansvar for overtrædelse af de nationale bestemmelser, som gennemfører dette direktiv, i overensstemmelse med denne artikel og artikel 59-61. Enhver sanktion eller foranstaltning som følge heraf skal være effektiv, forholdsmæssig og have afskrækkende virkning.

For så vidt angår den bødepraksis, der foreligger på hvidvaskområdet, varierer udmålingsprincipperne med overtrædelsens type, hvilket afspejler at hvidvaskloven indeholder forskelligartede forpligtelser for de omfattede virksomheder. Flere af disse principper ses anvendt i samme afgørelse.

Ved lov nr. 634 af 12. juni 2013 om ændring af straffeloven, retsplejeloven og forskellige andre love (Styrket indsats over for økonomisk kriminalitet) blev anvendelsesområdet for så vidt angår kontantforbuddet i hvidvasklovens § 5 (tidligere § 2), hvorefter erhvervsdrivende ikke må modtage kontantbetalinger over en vis beløbsgrænse, udvidet og beløbsgrænsen nedsat fra 100.000 kr. til 50.000 kr. I den forbindelse blev de i retspraksis fastsatte principper for bødeudmåling kodificeret, og det fremgår således af de specielle bemærkninger til lovforslagets § 12, nr. 2, at der ikke med forslaget var tilsigtet ændringer i de gældende bødeudmålingsprincipper, hvor bøden som udgangspunkt fastsættes til 25 pct. af det beløb over beløbsgrænsen, der er modtaget i de enkelte handler, dog mindst 10.000 kr.

Lovforslaget blev vedtaget, og ændringerne medtaget i loven. De angivne bemærkninger er videreført i forarbejderne til kontantforbuddet i den nye hvidvasklovs § 5. Det er ikke med dette lovforslag tilsigtet at ændre bødeniveauet for overtrædelse af denne bestemmelse.

For så vidt angår overtrædelser af de bestemmelser i hvidvaskloven, som vedrører de af § 1 omfattede virksomheder og personer, indeholder lovbemærkningerne ikke vejledning til bødeudmålingen, og sanktionsniveauet er derfor fastsat af domstolene.

En del straffesager vedrørende overtrædelser af hvidvaskloven omhandler forsømmelser i relation til kundekendskab mv., som kan henføres til konkrete transaktioner. I Østre Landsrets dom trykt i TfK 2015.1110 Ø, udtalte retten:

”De i hvidvasklovens § 1 anførte virksomheder er af forskelligartet karakter, ligesom også disse virksomheders overtrædelser af deres forpligtelser i henhold til loven er forskelligartede og ikke generelt sammenlignelige med overtrædelser af kontantforbuddet i hvidvasklovens § 2. De udmålingsprincipper, der i praksis anvendes ved overtrædelser af hvidvasklovens § 2, kan derfor ikke som påstået af anklagemyndigheden uden videre finde anvendelse. Derimod må der ved bødefastsættelsen foretages en konkret vurdering af overtrædelsens karakter, grovhed og omfang.”

Bøden blev på baggrund af en konkret vurdering fastsat til et niveau, der beløbsmæssigt svarede til 25 pct. af de involverede beløb med en vis skønsmæssig nedrunding. Det er ikke muligt at se, hvilke hensyn, der er vægtet ved den konkrete vurdering. En række tilsvarende afgørelser synes at støtte, at bødeberegningen tager udgangspunkt i 25 pct. af transaktionsbeløbet, men således at en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder i enkelte sager har begrundet en fravigelse af dette udgangspunkt i nedadgående retning.

En anden gruppe af straffesager vedrørende overtrædelse af hvidvaskloven omhandler såkaldte systemiske mangler, hvor virksomhedens forholdsregler mod hvidvask har væsentlige mangler, eksempelvis hvor virksomhedens hvidvaskovervågning er utilstrækkelig eller helt mangler. I denne type sager udmåles bøden efter praksis i forhold til virksomhedens besparelse ved ikke at have indført tilstrækkelige systemer. I retspraksis foretages der en bødeudmåling svarende til virksomhedens besparelse med et tillæg på 100 pct. eller mere, jf. eksempelvis dommen refereret i UfR 2013.1872 Ø:

”Forarbejderne til hvidvaskloven indeholder - som ovenfor nævnt - ikke nogen angivelse om bødeudmålingen eller bødens niveau. Af hvidvaskdirektivet, som ligger til grund for hvidvaskloven, fremgår imidlertid, at medlemsstaterne i deres lovgivning bør fastsætte effektive sanktioner, som står i rimeligt forhold til overtrædelsernes grovhed, og som har afskrækkende virkning.

På denne baggrund tiltræder landsretten, at bøden skal være følelig, og at der ved udmålingen af bødens størrelse skal tages hensyn til den udgift, virksomheden har sparet ved ikke at overholde lovgivningen.

Herefter tiltræder landsretten, at den tiltalte virksomheds samlede besparelse ud fra de foreliggende oplysninger er opgjort til skønsmæssigt 1 mio. kr., og at bøden som udgangspunkt bør svare til det dobbelte heraf.

Landsretten finder imidlertid, at der i sagen foreligger sådanne omstændigheder, at dette udgangspunkt skal fraviges i skærpende retning.

Landsretten har ved denne bedømmelse lagt vægt på, at den tiltalte virksomhed, således som det efter bevisførelsen er lagt til grund ved afgørelsen af skyldspørgsmålet, bevidst ikke har overholdt hvidvasklovens regler, ligesom virksomheden bevidst ikke har efterkommet Finanstilsynets påbud. Den manglende overholdelse og efterkommelse er foregået over flere år.

Som følge af det ovenfor anførte, og da der ikke som påberåbt af forsvareren har foreligget formildende omstændigheder i sagen, findes bøden herefter at burde forhøjes til 2,5 mio. kr.”

Landsretten udtaler således, at udgangspunktet er, at bøden bør svare til det dobbelte af virksomhedens besparelse, men at der ud fra en konkret vurdering af sagens omstændigheder ses at være skærpende omstændigheder, som medfører en skærpet bøde.

Dette princip er blevet fulgt i en række sager om systemiske fejl, hvor sager mod pengeinstitutter er blevet afgjort med bøder på op til 12.500.000 kr.

For en tredje gruppe af overtrædelser vedrørende manglende interne politikker, procedurer mv. (interne retningslinjer) i medfør af hvidvasklovens § 8 (tidligere § 25) udmåles bøderne efter fast praksis til 40.000 kr., og i de tilfælde, hvor virksomheden heller ikke har efterkommet tilsynsmyndighedens påbud om at udfærdige skriftlige interne politikker mv. hæves bøden med 20.000 kr., således at den samlede bøde udmåles til 60.000 kr.

Fælles for de varierende typer af overtrædelser er, at de udmålingsprincipper for bødeniveauet, der er anvendt af domstolene, ikke tager udtrykkeligt stilling til betydningen af virksomhedens størrelse og omsætning. Der ses således ikke at være eksempler på, at bødeniveauet er forhøjet ved større virksomheder alene under henvisning til virksomhedens omsætning mv.

Det skal dog i den forbindelse bemærkes, at det nuværende generelle bødeniveau for overtrædelse af hvidvaskloven er relativt højt, sammenlignet med andre beslægtede særlovsområder, herunder niveauet for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed før lovændringen i 2016. I betænkning 1561/2016 om bødesanktioner på det finansielle område bemærkes side 127:

”[...] bødeniveauet for overtrædelse af lov om finansiel virksomhed ligger en del under de konstaterede niveauer ved overtrædelse af navnlig lov om værdipapirhandel og hvidvaskloven, der bl.a. også angår bl.a. finansielle virksomheder”

Som det er sædvanligt ved overtrædelser af særlovgivningen, er udgangspunktet i forbindelse med overtrædelser af hvidvaskloven, at tiltalen rejses mod virksomheden. I overensstemmelse med principperne i Rigsadvokatmeddelelsens afsnit om strafansvar for juridiske personer rejses der i praksis – ud over tiltalen mod virksomheden – tillige tiltale mod en eller flere fysiske personer med tilknytning til virksomheden, såfremt den eller de pågældende har handlet forsætligt eller udvist grov uagtsomhed, især hvor der er tale om et medlem af virksomhedens ledelse. Der er eksempler i retspraksis

på, at bøden for disse personer som udgangspunkt er udmålt til et beløb svarende til 10 pct. af bøden til virksomheden.

2.32.2. Erhvervsministeriets overvejelser

Med vedtagelsen den 2. juni 2017 af den nye hvidvasklov blev der lagt op til en mere målrettet og effektiv indsats i bekæmpelsen af hvidvask og terrorfinansiering hos både myndigheder og omfattede virksomheder og personer. Som led i denne styrkede indsats er der behov for at skærpe ansvaret over for ledelserne i danske pengeinstitutter, rådgivere m.fl. for at sikre, at der er den nødvendige fokus på området. Effektive sanktionsmuligheder er afgørende for et velfungerende håndhævelsesregime.

På denne baggrund indgik regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti en politisk aftale af 21. juni 2017 om styrket indsats mod hvidvask mv. i den finansielle sektor. Dele af aftalen er allerede udmøntet ved lov nr. 706 af 8. juni 2018 om ændring af bl.a. hvidvaskloven, hvorefter der indføres mulighed for indgreb over for virksomheder ved særligt grove eller gentagne overtrædelser af hvidvaskloven, ved indførelsen af en selvstændig bestemmelse om hvidvask i straffelovens § 290 a og ved forøgelse af rammen for fængselsstraf fra 6 til 8 år. Det fremgår herudover af aftalen, at der skal ske en betragtelig skærpelse af bødeniveauet for overtrædelse af hvidvaskloven.

De virksomheder og personer, der til daglig håndterer pengeoverførsler og andre finansielle transaktioner, er vigtige aktører i kampen mod hvidvask og terrorfinansiering. Der påhviler dem således en væsentlig samfundsmæssig rolle i forhold til at sikre, at det finansielle system ikke misbruges til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, og at tilliden til det finansielle system derved skades. Men også andre aktører er vigtige i indsatsen mod hvidvask og terrorfinansiering. Det gælder f.eks. advokater, revisorer, bogholdere, virksomhedsoprettere og andre rådgivere, der bistår virksomheder og enkeltpersoner med eksempelvis at oprette selskaber i udlandet eller i øvrigt etablere selskabskonstruktioner og andre økonomiske arrangementer. Der påhviler også disse rådgivere en stor samfundsmæssig forpligtelse til at sikre og begrænse risikoen for, at de deltager i eller bliver misbrugt til at muliggøre hvidvask eller finansiering af terrorisme.

Som led i den styrkede indsats mod hvidvask er der behov for at sikre, at der er effektive indgrebsmuligheder. Et væsentligt element i at sikre efterlevelse af hvidvaskloven er bl.a. effektive sanktioner, der står i rimeligt forhold til overtrædelsens grovhed og har en afskrækkende effekt.

I Sverige har man udnyttet muligheden i hvidvaskdirektivet til at fastsætte et sanktionssystem baseret på administrative bøder fastsat af det svenske finanstillsyn, Finansinspektionen. Indtil 2015 kunne Finansinspektionen fastsætte bøder på op til 50 mio. kr. Der er i to tilfælde tildelt bøder på maksimumbeløbet 50 mio. kr. til to banker. Svensk lovgivning blev i 2015 ændret således, at bøden højst kan udmåles til det højeste af (i) ti procent af virksomhedens eller koncernens omsætning på bolags- eller koncernniveau, (ii) to gange virksomhedens gevinst ved overtrædelsen eller (iii) et beløb svarende til 5 mio. euro.

I FATF's Mutual Evaluation Report af august 2017, hvor Danmarks foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering blev vurderet, blev det anbefalet, at Danmark foretager en gennemgang af sanktionerne for overtrædelse af hvidvaskloven for at sikre, at de er forholdsmæssige og afskrækkende.

I overensstemmelse med den politiske aftale af 21. juni 2017 og på baggrund af FATF's bemærkninger er der behov for at fastsætte nærmere regler for udmåling af bøder, der skal understøtte en markant skærpelse af bødesanktionerne for overtrædelser af hvidvaskloven. De potentielle skadevirkninger for samfundet ved den manglende efterlevelse af de regler, som skal forebygge hvidvask og terrorfinansiering, kan være meget alvorlige, hvilket bør afspejles ved udmålingen af bøder for manglende efterlevelse af reglerne. Skærpelsen skal sikre, at det nuværende bødeniveau forhøjes under særligt hensyn til overtrædelsens grovhed, omfang og virksomhedens økonomiske forhold.

Erhvervsministeriet finder, at de i retspraksis fastsatte principper for bødefastsættelse på hvidvaskområdet er anvendelige, idet de afspejler reglernes forskelligartede karakter og ses at tage hensyn til, at overtrædelserne kan have meget forskellig grovhed. Der vil derfor også efter den foreslåede lovændring skulle ske en bødeudmåling med udgangspunkt i følgende principper:

a. Overtrædelser vedrørende transaktioner

Ved overtrædelser af hvidvaskloven, som kan henføres til konkrete transaktioner, f.eks. manglende udførelse af kundekendskabsprocedurer, ses bødeberegningen efter retspraksis at tage udgangspunkt i 25 pct. af transaktionsbeløbet (transaktionsprincippet), men således at en konkret vurdering af sagens samlede omstændigheder i enkelte sager har begrundet en fravigelse af dette udgangspunkt i nedadgående retning. Lovforslaget tilsigter ikke at ændre på niveauet for bøder beregnet efter transaktionsprincippet.

b. Systemiske mangler

Overtrædelser af systemisk karakter, som indebærer, at virksomheden har haft en besparelse, herunder ikke afholdt konkrete udgifter, fastsættes efter retspraksis i udgangspunktet til det dobbelte af virksomhedens besparelse, hvilket foreslås modificeret, jf. nærmere nedenfor. Der kan eksempelvis være tale om situationer, hvor Finanstilsynet vurderer, at en virksomhed ikke har haft tilstrækkelige IT-redskaber og processer til at opfylde de lovpligtige krav, at der ikke er tilstrækkeligt personale til at håndtere de opgaver, der efter loven skal varetages i forhold til forebyggelsen af hvidvask og terrorfinansiering, at der ikke er udpeget en hvidvaskansvarlig, eller at personalet ikke løbende bliver uddannet inden for hvidvaskområdet.

c. Manglende politikker, procedurer mv. (interne retningslinjer)

For så vidt angår de situationer, hvor virksomheder ikke har udarbejdet skriftlige politikker eller procedurer mv. (interne retningslinjer), eller hvor disse ikke er tilstrækkelige, findes det hensigtsmæssigt

at fastholde praksis med en grundbøde. Det vurderes, at bøden bør følge retningslinjerne for minimumsbøder på området, jf. nærmere nedenfor, og således fastsættes til minimum 50.000 kr. for virksomheder, da de potentielle skadevirkninger for samfundet ved den manglende efterlevelse af helt grundlæggende regler, som skal forebygge hvidvask og terrorfinansiering, kan være meget alvorlige, og da den manglende efterlevelse mindsker virksomhedernes kapacitet, herunder de nødvendige organisatoriske strukturer til at varetage denne forebyggende indsats.

d. Bøder til direktører eller overordnede ansatte

Der er i retspraksis eksempler på, at bøden til fysiske personer med tilknytning til virksomheden som udgangspunkt er udmålt til et beløb svarende til 10 pct. af bøden til virksomheden. Der tilsigtes med lovforslaget ikke en ændring af principperne for bødeudmålingen for sådanne personer.

Særligt i sager om systemiske mangler (jf. pkt. b ovenfor) eller manglende interne retningslinjer (jf. pkt. c ovenfor) lægges der i den nuværende praksis imidlertid ikke systematisk vægt på virksomhedens størrelse ved bødeudmålingen. Denne manglende proportionalitet medfører, at bøder for de største virksomheder ikke er direkte økonomisk følelige på samme måde som for mindre virksomheder, og dermed heller ikke har en tilsvarende afskrækkende effekt.

De virksomheder, der er omfattet af hvidvaskreguleringen, varierer meget i størrelse, og der er i nogle tilfælde tale om meget store aktører. Sanktionsniveauet for overtrædelser af hvidvasklovgivningen bør særligt i sager om systemiske mangler eller manglende interne retningslinjer kunne tage højde for disse forskelle, således at en bøde også er følelig for store virksomheder og ikke fremstår som økonomisk uvæsentlig i lyset af virksomhedens størrelse. Bøden skal således have tilstrækkelig præventiv og pønalt karakter.

Såfremt der eksempelvis ved overtrædelse af reglerne for overvågning af kundetransaktioner ved f.eks. ikke at have et elektronisk system til overvågning af transaktioner (systemiske mangler) udelukkende lægges vægt på besparelsen/gevinsten ved ikke at investere i tilstrækkelig i en bestemt IT-kapacitet (og der derfor udmåles en bøde i samme størrelsesorden til et mindre lokalt pengeinstitut som til en af de største banker, fordi besparelsen er på et tilsvarende niveau), vil det være udtryk for en uhensigtsmæssig manglende proportionalitet.

Der foreslås således indsat en bestemmelse i hvidvasklovens § 78, stk. 5, hvorefter der ved udmåling af bøder for overtrædelser af hvidvaskloven i forhold til de sager, som vedrører systemiske mangler eller manglende interne retningslinjer, skal lægges vægt på overtrædelsens grovhed og omfang, samt på gerningspersonens økonomiske forhold. Dette skal sikre, at der med udgangspunkt i den eksisterende bødepraksis sker en markant skærpelse af bødeniveauet for systemiske mangler, hvorved der er opnået en økonomisk fordel i større finansielle virksomheder, der tager proportionalt hensyn til overtrædelsens karakter og virksomhedens størrelse, således at bødeniveauet kan få den tilsigtede pønale og præventive effekt. Det samme gælder grund- eller minimumsbøder for manglende interne retningslinjer.

Erhvervsministeriet finder endvidere, at der i lighed med gældende retningslinjer i kontantforbuddet bør indføres en minimumsbøde for så vidt angår virksomheder og personer omfattet af hvidvasklovens § 1, således at der som udgangspunkt ikke udmåles lavere bøder end 50.000 kr. til virksomheder. Dette minimumsniveau afspejler, at de potentielle skadevirkninger for samfundet ved den manglende efterlevelse af de regler, som skal forebygge hvidvask og terrorfinansiering, kan være meget alvorlige, da den manglende efterlevelse mindsker virksomhedernes kapacitet, herunder de nødvendige organisatoriske strukturer, til at varetage denne forebyggende indsats.

2.32.3. Lovforslagets indhold

Med den foreslåede bestemmelse i lovforslagets § 9, indsættes en ny bestemmelse i hvidvasklovens § 78, stk. 5. Det foreslås, at bestemmelsen fastsætter, at der ved udmålingen af bøder for overtrædelse af hvidvaskloven ud over overtrædelsens grovhed og omfang skal lægges vægt på gerningspersonens økonomiske forhold. For overtrædelser begået af virksomheder skal der lægges vægt på virksomhedens nettoomsætning på gerningstidspunktet. Det bemærkes, at virksomheder også omfatter enkeltmandsvirksomheder. Der er ikke med lovforslaget tilsigtet en ændring af sanktionsniveauet for fysiske personer med tilknytning til virksomheden, herunder ledelsen og overordnede ansvarlige (jf. pkt. d ovenfor).

Det er med bestemmelsen tiltænkt, at der skal tages udgangspunkt i den eksisterende bødepraksis, jf. pkt. 2.1.3 ovenfor, således at der ved bødeudmålingen fortsat skal tages hensyn til lovovertrædelsernes forskelligartede karakter, og at der herunder lægges vægt på omfanget og grovheden af overtrædelsen. Ved vurderingen af overtrædelsens omfang kan der blandt andet lægges vægt på overtrædelsernes varighed, hyppighed og beløbsmæssige størrelse.

Med bestemmelsen skal der fremover i de tilfælde, hvor virksomheden har opnået en økonomisk fordel (i form af besparelser, ikke afholdte udgifter eller på anden måde) ved overtrædelsen af hvidvaskloven, tages hensyn til virksomhedens økonomiske forhold ved bødeudmålingen. Dette skal skærpe bødeniveauet markant for større finansielle virksomheder, der har opnået en økonomisk fordel, og sikre bødestraffens pønale og præventive effekt. Bødeniveauet for overtrædelse af hvidvasklovens § 5 foreslås dog fastholdt.

Konkret foreslås bødeniveauet for overtrædelse af hvidvaskloven i de tilfælde, hvor virksomheden har opnået en økonomisk fordel ved overtrædelserne (jf. pkt. b ovenfor), fastsat efter en model, hvor virksomheder, der er omfattet af hvidvaskloven, opdeles i fem kategorier efter deres økonomiske størrelse, og hvor der for hver kategori fastsættes et grundlæggende bødeniveau, således at bøderne for de mindste virksomheder udmåles efter den eksisterende praksis, mens bøderne for de større virksomheder i hver kategori udmåles med et stigende procenttillæg. Det nuværende bødeniveau skal således fastholdes for de mindste virksomheder, mens bøderne for de større virksomheder forhøjes med et tillæg, der er stigende fra 50 pct. til 700 pct. af basisniveauet afhængigt af virksomhedens nettoomsætning.

Denne forholdsmæssige sammenhæng mellem omsætningen og sanktionsniveauet for de større virksomheder bør også afspejles i niveauet for grund- eller minimumsbøderne for overtrædelse af hvidvaskloven (jf. pkt. c ovenfor).

Der foreslås en inddeling i følgende kategorier:

	<i>Små virksomheder</i>	<i>Mellemstore virksomheder</i>	<i>Store virksomheder A</i>	<i>Store virksomheder B</i>	<i>Meget store virksomheder</i>
<i>Nettoomsætning</i>	- 50 mio. kr.	+ 50 mio. kr. – 100 mio. kr.	+ 100 mio. kr. – 1 mia. kr.	+ 1 mia. kr. – 10 mia. kr.	> 10 mia. kr.
<i>Bødeniveau</i>	<i>Intet tillæg</i>	+ 50%	+100%	+300%	+700%
<i>Minimumsbøde</i>	50.000 kr.	75.000 kr.	100.000 kr.	200.000 kr.	400.000 kr.

Kategorierne skal have til formål at vejlede domstolene og understøtte en markant skærpelse af bødeniveauet for overtrædelser af hvidvaskloven for de større virksomheder og sikre, at bøderne er effektive, forholdsmæssige og afskrækkende for alle virksomheder uanset størrelse.

Som eksempel vil forslaget betyde, at en lille virksomhed med en nettoomsætning på under 50 mio. kr. årligt, som dømmes for manglende interne retningslinjer, og som efter den nuværende bødepraksis ifalder en bøde på 40.000 kr., fremover vil ifalde en bøde på 50.000 kr. svarende til minimumsbøden. Et stort pengeinstitut med en nettoomsætning på over 10 mia. kr. årligt, der efter den nuværende bødepraksis ville ifalde en bøde på 40.000 kr., vil fremover ifalde en bøde på 400.000 kr. (50.000 kr. + et tillæg på 700 pct. svarende til 350.000 kr.).

En lille virksomhed med en nettoomsætning på under 50 mio. kr. årligt, som dømmes for manglende interne retningslinjer, og som efter den nuværende bødepraksis ifalder en bøde på 100.000 kr., vil fortsat ifalde en bøde på 100.000 kr. Derimod vil et stort pengeinstitut med en nettoomsætning på over 10 mia. kr. årligt, der efter den nuværende bødepraksis ville ifalde en bøde på 100.000 kr., fremover ifalde en bøde på 800.000 kr. (100.000 kr. + et tillæg på 700 pct. svarende til 700.000 kr.).

Tages der udgangspunkt i den højeste bøde, der hidtil er givet til et pengeinstitut på 12.500.000 kr., vil et stort pengeinstitut med en nettoomsætning på over 10 mia. kr. årligt, som dømmes for systemiske mangler, fremover ifalde en bøde på 100.000.000 kr. (12.500.000 + et tillæg på 700 pct. svarende til 87.500.000 kr.). En lille virksomhed med en nettoomsætning på under 50 mio. kr. årligt, der efter den nuværende bødepraksis ifalder en bøde på 12.500.000 kr., vil fortsat ifalde en bøde på 12.500.000 kr.

Hvis udmålingen af bøden med udgangspunkt i transaktionsprincippet (jf. pkt. a ovenfor) giver et højere bødeniveau, skal bøden som udgangspunkt fastsættes efter dette udmålingsprincip. Det vil i praksis betyde, at såfremt det i en konkret sag er muligt at beregne en bøde efter begge udmålingsprincipper, fastsættes bøden efter det beregningsprincip, der medfører den højeste bøde. Undlader et

vekselkontor eksempelvis at investere 500.000 kr. i tilstrækkelig IT-kapacitet til overvågning af kundetransaktioner og medfører dette, at der ikke sker afdækning af mistænkelige transaktioner for 10 mio. kr., vil selskabet efter besparelsesprincippet (jf. pkt. b ovenfor) ifalde en bøde på 1 mio. kr., mens beregningen af bøden efter transaktionsprincippet vil føre til fastsættelse af en bøde på 2,5 mio. kr. I dette tilfælde vil bøden skulle fastsættes med udgangspunkt i de 2,5 mio. kr.

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

Det bør i den forbindelse tilstræbes, at der i vurderingen af størrelsen af den endelige bøde også indgår en vurdering af den pågældende virksomheds mulighed for at betale denne. I den sammenhæng må det forventes, at der vil blive foretaget en beregning af virksomhedens soliditet for at vurdere, om virksomhedens overlevelse trues. Det forudsættes i den forbindelse, at denne soliditetsvurdering foretages på baggrund af en erklæring fra virksomhedens revisor og efter inddragelse af den relevante tilsynsmyndighed. Dette bør dog ikke tilstræbes, hvis overtrædelserne er af en sådan karakter, at de må anses for at have udgjort en central del af den pågældende virksomheds aktiviteter.

Der henvises i øvrigt til lovforslagets § 9 og bemærkningerne hertil.

Bemærkninger til lovforslagets enkelte bestemmelser

Til § 9

Til nr. 1

I medfør af § 78, stk. 1, i hvidvaskloven straffes overtrædelse af en række nærmere angivne bestemmelser i loven med bøde, medmindre højere straf er forskyldt efter straffelovens regler.

Bestemmelsen angiver ikke bestemte kriterier for udmåling af bødeniveauet, og hvidvasklovens forarbejder indeholder ikke bemærkninger herom. Det fremgår dog af den bødepraksis, der foreligger på hvidvaskområdet, at udmålingsprincipperne varierer med overtrædelsens type, afspejlende at hvidvaskloven indeholder forskelligartede forpligtelser for de omfattede virksomheder.

Overtrædelse af kontantforbuddet i hvidvasklovens § 5 sanktioneres efter fast praksis med en bøde svarende til 25 pct. af det beløb over beløbsgrænsen på 50.000 kr., der er modtaget i de enkelte handler, dog mindst 10.000 kr. Praksis efter hvidvasklovens § 5 foreslås ikke ændret.

En del straffesager vedrørende overtrædelser af hvidvaskloven omhandler forsømmelser i relation til kundekendskab mv., som kan henføres til konkrete transaktioner. I Østre Landsrets dom trykt i

TfK 2015.1110 Ø blev bøden på baggrund af en konkret vurdering fastsat til et niveau, der beløbsmæssigt svarede til 25 pct. af de involverede beløb med en vis skønsmæssig nedrundning (transaktionsprincippet). Det er ikke muligt at se, hvilke hensyn der er vægtet ved den konkrete vurdering.

En anden gruppe sager vedrører såkaldte systemiske mangler, hvor virksomhedens forholdsregler mod hvidvask har væsentlige mangler, eksempelvis hvor virksomhedens hvidvaskovervågning er utilstrækkelig eller helt mangler. I denne type sager udmåles bøden efter praksis i forhold til virksomhedens besparelse ved ikke at have tilstrækkelige systemer. Udgangspunktet er her en bøde svarende til besparelsen plus et tillæg på 100 pct.

Endelig udmåles bøden for manglende interne politikker, procedurer mv. (interne retningslinjer) i medfør af hvidvasklovens § 8 (tidligere § 25) efter fast praksis til 40.000 kr. og i de tilfælde, hvor virksomheden heller ikke har efterkommet tilsynsmyndighedens påbud om at udfærdige skriftlige interne politikker mv., hæves bøden med 20.000 kr., således at den samlede bøde udmåles til 60.000 kr.

Der er i retspraksis eksempler på, at bøden til fysiske personer med tilknytning til virksomheden som udgangspunkt er udmålt til et beløb svarende til 10 pct. af bøden til virksomheden.

Det foreslås, at der indsættes et nyt stk. 5 i § 78 i hvidvaskloven. Med det nye stk. 5 foreslås det, at der ved udmålingen af bøder efter stk. 1 i forhold til de sager, som vedrører systemiske mangler eller manglende interne retningslinjer, ud over overtrædelsens grovhed og omfang skal lægges vægt på gerningspersonens økonomiske forhold. For overtrædelser begået af virksomheder skal der lægges vægt på virksomhedens nettoomsætning på gerningstidspunktet. Lovforslaget tilsigter ikke at ændre på niveauet for bøder beregnet efter transaktionsprincippet eller en ændring af principperne for bødeudmålingen for fysiske personer tilknyttet den pågældende virksomhed.

Det er tiltænkt med bestemmelsen, at der skal tages udgangspunkt i den eksisterende bødepraksis, således at der ved bødeudmålingen fortsat skal tages hensyn til lovovertrædelsernes forskelligartede karakter, og at der herunder lægges vægt på omfanget og grovheden af overtrædelsen, jf. pkt. 2.1.3 i de almindelige bemærkninger. Med bestemmelsen skal der imidlertid fremover også tages højde for virksomhedens økonomiske forhold ved bødeudmålingen. Dette skal bevirke en markant skærpelse af bødeniveauet for særligt større finansielle virksomheder og sikre bødestraffens pønale og præventive effekt uanset størrelsen af den finansielle virksomhed. Det gælder de tilfælde, hvor virksomheden har opnået en økonomisk fordel ved overtrædelsen (i form af besparelser, ikke afholdte udgifter eller på anden måde) og grund- eller minimumsbøder for manglende interne retningslinjer.

Der tilsigtes ikke ændringer i forhold til vurderingen af overtrædelsens grovhed og omfang. Det vil således være de almindelige regler i straffeloven, herunder straffelovens §§ 80-82, der finder anvendelse. Det indebærer, at der både lægges vægt på karakteren af den bestemmelse, der overtrædes, og de konkrete omstændigheder vedrørende overtrædelsen, som taler i formildende eller skærpende

retning, herunder overtrædelsens varighed eller hyppighed. Der vil i den forbindelse bl.a. kunne lægges vægt på, om der ved overtrædelsen er tilsigtet eller opnået en gevinst eller en besparelse ved ikke at overholde reglerne.

Med bestemmelsen skal der fremover lægges særskilt vægt på den pågældende virksomheds økonomiske forhold, således at bødens størrelse i de tilfælde, hvor virksomheden har opnået en økonomisk fordel ved overtrædelserne, eller hvor der skal udmåles en grund- eller minimumsbøde for manglende interne retningslinjer, kommer til at afspejle den finansielle styrke hos den virksomhed, der har begået overtrædelsen. Der søges herved en markant og proportional skærpelse af bødeniveauet.

Konkret foreslås bødeniveauet for overtrædelse af hvidvaskloven, der indebærer en økonomisk fordel for virksomheden, og grund- eller minimumsbøder fastsat efter en model, hvor virksomheder, der er omfattet af hvidvaskloven, opdeles i fem kategorier efter deres økonomiske størrelse målt i nettoomsætning, og hvor der for hver kategori fastsættes et grundlæggende bødeniveau, således at bøderne for de mindste virksomheder udmåles efter den eksisterende praksis, mens bøderne for de større virksomheder i hver kategori udmåles med et stigende procenttillæg.

Det foreslås, at inddelingen af virksomheder efter størrelse følger den skematiske oversigt nedenfor:

	<i>Små virksomheder</i>	<i>Mellemstore virksomheder</i>	<i>Store virksomheder A</i>	<i>Store virksomheder B</i>	<i>Meget store virksomheder</i>
<i>Nettoomsætning</i>	<i>- 50 mio. kr.</i>	<i>+ 50 mio. kr. – 100 mio. kr.</i>	<i>+ 100 mio. kr. – 1 mia. kr.</i>	<i>+ 1 mia. kr. – 10 mia. kr.</i>	<i>> 10 mia. kr.</i>
<i>Bødeniveau</i>	<i>Intet tillæg</i>	<i>+ 50%</i>	<i>+100%</i>	<i>+300%</i>	<i>+700%</i>
<i>Minimumsbøde</i>	<i>50.000 kr.</i>	<i>75.000 kr.</i>	<i>100.000 kr.</i>	<i>200.000 kr.</i>	<i>400.000 kr.</i>

Herudover foreslås det, at der indføres en minimumsbøde, således at der i udgangspunktet ikke udmåles lavere bøder end 50.000 kr.

Som eksempel vil forslaget betyde, at en lille virksomhed med en nettoomsætning på under 50 mio. kr. årligt, som dømmes for manglende interne retningslinjer, og som efter den nuværende bødepraksis ifalder en bøde på 40.000 kr., fremover vil ifalde en bøde på 50.000 kr. svarende til minimumsbøden, Et stort pengeinstitut med en nettoomsætning på over 10 mia. kr. årligt, der efter den nuværende bødepraksis ville ifalde en bøde på 40.000 kr., vil fremover ifalde en bøde på 400.000 kr. (50.000 kr. + et tillæg på 700 pct. svarende til 350.000 kr.).

En lille virksomhed med en nettoomsætning på under 50 mio. kr. årligt, som dømmes for manglende interne retningslinjer, og som efter den nuværende bødepraksis ifalder en bøde på 100.000 kr., vil fortsat ifalde en bøde på 100.000 kr. Derimod vil et stort pengeinstitut med en nettoomsætning på over 10 mia. kr. årligt, der efter den nuværende bødepraksis ville ifalde en bøde på 100.000 kr., fremover ifalde en bøde på 800.000 kr. (100.000 kr. + et tillæg på 700 pct. svarende til 700.000 kr.).

Tages der udgangspunkt i den højeste bøde, der hidtil er givet til et pengeinstitut på 12.500.000 kr., vil et stort pengeinstitut med en nettoomsætning på over 10 mia. kr. årligt, som dømmes for systemiske mangler, fremover ifalde en bøde på 100.000.000 kr. (12.500.000 + et tillæg på 700 pct. svarende til 87.500.000 kr.). En lille virksomhed med en nettoomsætning på under 50 mio. kr. årligt, der efter den nuværende bødepraksis ifalder en bøde på 12.500.000 kr., vil fortsat ifalde en bøde på 12.500.000 kr.

Hvis udmålingen af bøden med udgangspunkt i transaktionsprincippet giver et højere bødeniveau, skal bøden som udgangspunkt fastsættes efter dette udmålingsprincip. Det vil i praksis betyde, at såfremt det i en konkret sag er muligt at beregne en bøde efter begge udmålingsprincipper, fastsættes bøden efter det beregningsprincip, der medfører den højeste bøde. Undlader et vekselkontor eksempelvis at investere 500.000 kr. i tilstrækkelig IT-kapacitet til overvågning af kundetransaktioner og medfører dette, at der ikke sker afdækning af mistænkelige transaktioner for 10 mio. kr., vil selskabet efter besparelsesprincippet (jf. pkt. b ovenfor) ifalde en bøde på 1 mio. kr., mens beregningen af bøden efter transaktionsprincippet vil føre til fastsættelse af en bøde på 2,5 mio. kr. I dette tilfælde vil bøden skulle fastsættes med udgangspunkt i de 2,5 mio. kr.

Bødestraffen vil, uanset de nedenfor angivne retningslinjer for bødens fastsættelse, fortsat bero på domstolens konkrete vurdering i det enkelte tilfælde af sagens omstændigheder, og det angivne bødeniveau vil således kunne fraviges i både op- og nedadgående retning, hvis der i den konkrete sag foreligger skærpende eller formildende omstændigheder, jf. herved de almindelige regler om straffens fastsættelse i straffelovens kapitel 10.

Det bør i den forbindelse tilstræbes, at der i vurderingen af størrelsen af den endelige bøde også indgår en vurdering af den pågældende virksomheds mulighed for at betale denne. I den sammenhæng må det forventes, at der vil blive foretaget en beregning af virksomhedens soliditet for at vurdere, om virksomhedens overlevelse trues. Det forudsættes i den forbindelse, at denne soliditetsvurdering foretages på baggrund af en erklæring fra virksomhedens revisor og efter inddragelse af den relevante tilsynsmyndighed. Dette bør dog ikke tilstræbes, hvis overtrædelserne er af en sådan karakter, at de må anses for at have udgjort en central del af den pågældende virksomheds aktiviteter.

Vurderingen af virksomhedens økonomiske størrelse forudsættes foretaget efter følgende retningslinjer:

Det foreslås, at der lægges vægt på virksomhedens nettoomsætning på gerningstidspunktet.

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

værdien af præmieindtægter og medlemsbidrag for egen regning (indgående medlemsbidrag og bruttopræmieindtægter modregnet for afgivne genforsikringspræmier samt erstatningsudgifter og pensionsydelse for egen regning). Nettoomsætningen skal opgøres på baggrund af årsregnskabet for det regnskabsår, hvor gerningen har fundet sted. Foreligger der endnu ikke et årsregnskab for dette regnskabsår, anvendes det seneste endelige årsregnskab i stedet. I tilfælde, hvor der er tale om en tilstandsforbrydelse, tages der ved bødeudmålingen udgangspunkt i den gennemsnitlige nettoomsætning i gerningsperioden.

For filialer af udenlandske virksomheder foreslås omsætningen fastsat ud fra filialens omsætning. Dette forudsætter dog, at oplysninger om filialens nettoomsætning er umiddelbar tilgængelig for myndighederne, enten i kraft af virksomhedens offentlige regnskab eller en sædvanlig indberetning til Finanstilsynet eller evt. et tilsvarende tilsyn i virksomhedens hjemland eller anden offentlig myndighed. Derudover vil det være en forudsætning, at filialens omsætning er udtryk for filialens reelle aktivitet her i landet. Er disse forudsætninger ikke opfyldt, foreslås det, at der vil skulle tages udgangspunkt i hele den virksomheds nettoomsætning, som filialen er en del af.

For overtrædelser, der begås af udenlandske virksomheder, der her i landet udøver grænseoverskridende virksomhed, foreslås det, at bøden vil skulle udregnes ud fra hele den udenlandske virksomheds nettoomsætning inden for rammerne af bødeniveauerne i skemaet.

Nettoomsætningen for finansielle holdingvirksomheder eller forsikringsholdingvirksomheder opgøres som nettoomsætningen hos den af holdingvirksomhedens finansielle koncernvirksomheder, som har den største omsætning.

For øvrige virksomheder, dvs. de virksomheder, der er reguleret i hvidvaskloven, men som ikke er finansielle virksomheder, finansielle holdingselskaber eller forsikringsholdingselskaber, foreslås bøden ligeledes fastsat ud fra disse virksomheders nettoomsætning. Fremgår posten nettoomsætning ikke af den enkelte type virksomheds regnskab, bør der på samme vis som ved ovennævnte beregning af nettoomsætningen for finansielle virksomheder tages udgangspunkt i de poster i virksomhedernes regnskab, der viser virksomhedens hovedindtægter og udgifter.

Såfremt overtrædelserne begås af en virksomhed, der kun delvis er omfattet af hvidvasklovens § 1, skal bøden som udgangspunkt beregnes efter nettoomsætningen i den del af virksomheden, som er omfattet af hvidvaskloven.

Til § 14

I forhold til de foreslåede ændringer i dette lovforslags § 9 vedrørende forhøjelse af bødeniveauet for overtrædelser af hvidvaskloven skal gælde, at overtrædelser af hvidvaskloven, der har fundet sted før 1. januar 2019, og som også er ophørt før 1. januar 2019, skal bedømmes efter den tidligere lovgivning. Er der derimod tale om en overtrædelse, som har fundet sted før 1. januar 2019, og som fortsat finder sted, vil der være tale om en fortsat forbrydelse. Generelt vil en fortsat forbrydelse ikke skulle bedømmes efter den tidligere lovgivning, selv om en del af den strafbare handling har fundet sted,

mens den tidligere lovgivning var i kraft. I stedet vil den nye lovgivning finde anvendelse på det samlede forhold.