

Statsrevisorernes Sekretariat
Folketinget
Christiansborg



Dato: **20 APR. 2020**
Dok.: 1443319

Ministerredegørelse vedrørende Rigsrevisionens beretning nr. 9/2019 om statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme med Statsrevisorernes bemærkninger

Jeg har ved brev af 3. februar 2020 modtaget Rigsrevisionens beretning nr. 9/2019 om statens indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme med Statsrevisorernes bemærkninger. Statsrevisorerne har på den baggrund anmodet om en redegørelse for, hvilke foranstaltninger og overvejelser beretningen giver anledning til, jf. § 18, stk. 2, i lov om revisionen af statens regnskaber m.m.

1. Indledning

Af beretningen fremgår det, at Statsrevisorernes *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*. Beretningen bekræfter dermed billedet af, at den samlede indsats mod hvidvask og terrorfinansiering ikke har været god nok.

Hvidvask og terrorfinansiering er samfundsundergravende og ødelæggende for tilliden til det finansielle system. Jeg vil derfor gerne starte med at slå fast, at jeg tager Statsrevisorernes kritik særdeles alvorlig.

Der er sket meget over de senere år, hvor der er indgået flere brede politiske aftaler, der bl.a. har betydet en markant styrkelse af Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK), herunder Hvidvasksekretariatet, ligesom regeringen for nylig har oprettet en ny operativ myndig-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

hedsgruppe med blandt andet deltagelse af Skattestyrelsen, PET og Hvidvasksekretariatet, som skal styrke myndighedernes samarbejde om at bekæmpe hvidvask og terrorfinansiering. Desuden er der for nylig blevet gennemført en skærpelse af kontrollen med indsamlinger med henblik på at sikre, at indsamlinger ikke anvendes til ulovlige formål, herunder hvidvask og terrorfinansiering.

Vi må dog erkende, at det ikke er nok. Derfor har jeg tidligere tilkendegivet, at der er behov for en reform af indsatsen mod økonomisk kriminalitet, som vil være et centralt tema under de kommende forhandlinger om politiets og anklagemyndighedens økonomi.

Jeg vil i det følgende redegøre nærmere for håndteringen af de enkelte kritikpunkter i Statsrevisorernes bemærkninger og Rigsrevisionens beretningen, der vedrører Justitsministeriets område.

2. Myndighedernes understøttelse af de forpligtede virksomheder

Statsrevisorerne kritiserede i deres bemærkninger til beretningen, at bl.a. *Justitsministeriets kontrol- og vejledningsindsats ikke effektivt har understøttet de forpligtede virksomheder i deres arbejde med at opdage og underrette om mistænkelige transaktioner*. Rigsrevisionen kritiserer i den forbindelse, at Hvidvasksekretariatets risikovurdering af hvidvask først er blevet færdig i 2019, og at PET's risikovurdering først er blevet færdig i 2020, selv om risikovurderingerne allerede i 2017 blev kritiseret for ikke at leve op til internationale standarder.

De underretningspligtige udgør det første værn mod hvidvask og finansiering af terrorisme, og det er dem, der skal være i stand til at opdage og underrette om mistænkelige forhold, som de møder i deres daglige arbejde. Det er derfor afgørende, at virksomheder og personer, som er underretningspligtige i kraft af hvidvaskloven, er klædt tilstrækkeligt på til at påtage sig den centrale rolle, som de har i kampen mod hvidvask og finansiering af terrorisme.

Som Rigsrevisionen peger på i beretningen, udgør de nationale risikovurderinger en central del af understøttelsen af den samlede indsats mod hvidvask og finansiering af terrorisme. De nationale risikovurderinger danner sammen med en række andre analyseprodukter, herunder f.eks. årsrapporter, kvartalsrapporter mv. fra Hvidvasksekretariatet, grundlaget for den viden, som banker og andre underretningspligtige samt tilsynsmyndighederne har om de risici, der findes på området. Derfor er det også en prioritet for mig,

at de nationale risikovurderinger er af høj kvalitet og er anvendelige for myndigheder og virksomheder.

2.1. Den nationale risikovurdering på hvidvaskområdet bliver udarbejdet af Hvidvasksekretariatet i SØIK, og den seneste udgave, *Hvidvask i Danmark – Den nationale risikovurdering 2018*, udkom i april 2019. Det omfattende analysearbejde, der ligger til grund for risikovurderingen, blev påbegyndt i foråret 2017.

Den fremgangsmåde, der blev anvendt i forbindelse med udarbejdelsen af den tidligere risikovurdering fra 2015, har været genstand for kritik fra Financial Action Task Force (FATF). Metoden er bl.a. derfor blevet revideret i forbindelse med udarbejdelsen af den seneste risikovurdering, således at risikovurderingen nu følger internationale standarder, herunder standarder fastlagt af FATF. I overensstemmelse med anbefalingerne fra FATF er risikobilledet i risikovurderingen udarbejdet i tæt dialog med tilsynsmyndigheder og brancheorganisationer, som har medvirket til vurdering af sårbarheder og risici på egne ansvarsområder.

I oktober 2019 blev Danmark anerkendt for sin indsats og opgraderet fra "Partially compliant" til "Largely compliant" i forhold til FATF's anbefaling vedrørende vurdering af risici og anvendelse af en risikobaseret tilgang. Denne opgradering blev bl.a. givet på baggrund af den nye risikovurdering om hvidvask og revisionen af den bagvedliggende metode. Desuden anerkendte FATF PET's igangværende arbejde med risikovurderingen for terrorfinansiering.

Hvidvasksekretariatet har desuden oplyst, at Hvidvasksekretariatet i januar 2020 har påbegyndt en opdatering og dermed videreudvikling af oversigten over indikatorer på mulig hvidvask af udbytte eller finansiering af terrorisme, som skal sikre, at de underretningspligtige og relevante myndigheder understøttes bedst muligt i deres daglige arbejde. De nye indikatorlister forventes publiceret løbende i 2020-2021.

2.2. I forhold til terrorfinansiering bliver den nationale risikovurdering på terrorfinansieringsområdet udarbejdet af PET. Den første risikovurdering på terrorfinansiering udkom i 2016 og den seneste, *National risikovurdering af terrorfinansiering i Danmark 2019*, udkom i januar 2020.

For at sikre, at dækningsområdet for risikovurderingen var i overensstemmelse med den nationale strategi til bekæmpelse af hvidvask – påbegyndte

PET udarbejdelsen af risikovurderingen på terrorfinansieringsområdet umiddelbart efter hvidvaskstrategiens udgivelse i september 2018.

Risikovurderingen af terrorfinansiering i Danmark beror på en metodisk tilgang, der tager udgangspunkt i FATF's anbefalinger. PET afholdt således i første halvdel af 2019 en række bi- og multilaterale møder med repræsentanter fra relevante myndigheder, interesse- og brancheorganisationer, virksomheder og udenlandske myndigheder med henblik på at kortlægge risikoen for terrorfinansiering. Derudover analyserede PET en række sager, herunder et betydeligt antal hvidvaskunderretninger fra perioden 2016-2018, med henblik på at skabe et dataunderstøttet risikobillede.

PET har i forløbet med at udarbejde den endelige risikovurdering fokuseret på afholdelse af bilaterale opfølgingsmøder og multilaterale statusmøder. De bilaterale opfølgingsmøder har haft til formål at få uddybet visse risikoområder og mitigerende handlingsmuligheder, mens de multilaterale statusmøder har haft til formål at sikre gennemsigtighed, genkendelighed og legitimitet for det endelige produkt. Eksempelvis blev risikovurderingens foreløbige resultater i april 2019 delt og drøftet i forbindelse med et møde i HvidvaskForum, hvor også flere brancheorganisationer deltog. De foreløbige resultater blev også præsenteret på Finanstilsynets årlige nationale hvidvaskseminar i november 2019, hvor både myndigheder, den private sektor og pressen var til stede.

PET har desuden oplyst, at PET vægter løbende og konstruktiv dialog med de underretningspligtige virksomheder højt, herunder sparring og konkret vejledning.

I perioden for Rigsrevisionens undersøgelse (2016-2018) har PET afholdt eller deltaget i 32 awareness-arrangementer, hvoraf hovedparten har været for den private sektor. I 2019 afholdt eller deltog PET i 21 tilsvarende arrangementer. PET vurderer, at der er en åben og konstruktiv dialog med den underretningspligtige sektor, og at især dialogen med brancheorganisationerne er fremmende for det gode samarbejde, som PET har haft stor nytte af.

Implementeringen af den nationale strategi på området har i høj grad bidraget til en styrket organisering og koordinering, ligesom oprettelsen af HvidvaskForum og de underliggende arbejdsgrupper er et positiv tiltag.

Der arbejdes derudover løbende på yderligere at forbedre den koordinerede indsats på tværs af myndigheder og den private sektor. Eksempelvis har PET i 2019 sammen med Finanstilsynet afholdt besøg hos både britiske og hollandske myndigheder og private aktører med det formål, at danske myndigheder og repræsentanter for den underretningspligtige sektor kunne afsøge mulighederne for at forbedre de juridiske og strategiske rammer for samarbejdet. Ved begge lejligheder blev den danske delegation præsenteret for landenes modeller, organisation og juridiske grundlag, ligesom der var mulighed for at drøfte spørgsmål med både myndigheder og de medvirkende virksomheder. PET har oplyst, at begge besøg var særdeles givende navnlig for så vidt angår imødegåelsen af den kompleksitet, der ligger i etableringen af offentligt-private partnerskaber.

2.3. Danmark modtog allerede i 2017 kritik fra FATF for Hvidvasksekretariatets og PET's risikovurderinger, og det er derfor – uanset at der er tale om et omfattende stykke arbejde, der er baseret på en ny metode – beklageligt, at der ikke blev fulgt op herpå hurtigere. Samtidig finder jeg, at de tiltag, der er taget på området, har karakter af varige forbedringer, som i vidt omfang vil understøtte de forpligtede virksomheder i at opdage og underrette om hvidvask og finansiering af terrorisme.

3. Hvidvasksekretariatets behandling af underretningerne

Statsrevisorerne kritiserede også, 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.*

Det er afgørende, at de mange underretninger om mulig hvidvask og finansiering af terrorisme, som indsendes af underretningspligtige, bliver nyttiggjort i det samlede forsvar mod hvidvask og terrorfinansiering. Det indebærer, at Hvidvasksekretariatet skal analysere og videregive oplysninger fra disse underretninger på en måde, så de gør mest mulig nytte.

Det er vigtigt at understrege, at underretninger ikke er anmeldelser af strafbare forhold, men derimod efterretninger om mistænkelige transaktioner og transaktionsmønstre, og det er ikke forudsat, at underretninger én til én skal resultere i strafferetlige eller administrative afgørelser.

Underretninger benyttes til flere vigtige formål i den samlede indsats. Ud over efterforskning og konkrete administrative afgørelser benyttes underretninger bl.a. som grundlag for politiets tværgående analyser af det generelle

kriminalitetsbillede, til tilrettelæggelse af tilsynsmyndighedernes tilsynsvirksomhed, og som grundlag for at træffe forebyggende foranstaltninger, der kan afbryde kriminalitet i de helt indledende og forberedende faser.

Nyttiggørelsen af underretningerne kan således ikke alene vurderes ud fra antallet af afgjorte straffesager, hvori der er indgået en underretning, og der kan ikke som sådan drages konklusioner om effektiviteten af indsatsen ved en sammenligning mellem antallet af underretninger og antallet af afgjorte straffesager og administrative sager.

Hvidvasksekretariatet modtager et fortsat stigende antal underretninger og modtog i 2019 53.454 underretninger mod 35.768 underretninger i 2018 og 24.906 i 2017. Det svarer således til mere end en fordobling i antallet af underretninger på to år. Trods den markante stigning i antallet af modtagne underretninger ligger andelen af underretninger, der videregives fra Hvidvasksekretariatet til bl.a. politiet og skattemyndighederne, stabilt omkring en fjerdedel (23 pct. i 2019).

3.1. For at styrke Hvidvasksekretariatet og sikre dets evne til at håndtere det stigende antal underretninger er Hvidvasksekretariatet siden 2018 blevet tilført flere ressourcer. Med aftalen fra september 2018 om yderligere initiativer til styrkelse af indsatsen mod hvidvask og terrorfinansiering, der blev indgået mellem den daværende regering (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti), Socialdemokratiet, Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti og Dansk Folkeparti, blev det aftalt at styrke Hvidvasksekretariatet med 6 årsværk. Med finanslovsaftalen for 2019 blev det endvidere besluttet at tilføre SØIK yderligere ca. 30 årsværk til forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask. Der var med udgangen af 2019 28 årsværk i Hvidvasksekretariatet, og der planlægges yderligere rekrutteringer i 2020, således at sekretariatet fast udgøres af ca. 30 årsværk.

Hvidvasksekretariatet er desuden ved udgangen af 2018 blevet omorganiseret for at skabe et stærkere sekretariat med bedre udnyttelse af de tilførte ressourcer for at sikre den bedst mulige udnyttelse af de modtagne underretninger. Ved denne omorganisering blev sekretariatet inddelt i fire enheder: visitation, efterretning, analyse og jura. Den nye organisering har sikret en klar ansvars- og opgavefordeling, hvor den enkelte enhed varetager en specifik del af Hvidvasksekretariatets opgaveportefølje under ledelse af en faglig leder. De to afdelinger analyse og jura blev begge oprettet i forbindelse med omorganiseringen, hvor Hvidvasksekretariatet ligeledes blev tilført en vicepolitiinspektør som leder.

3.2. Med henblik på at styrke det datadrevne analyse- og efterretningsarbejde er analyseenheden løbende blevet styrket med relevante kompetencer. Analyseenheden bidrager bl.a. til opgradering og udvikling af Hvidvasksekretariatets screeningsmodel og foretager tværgående analyser af oplysninger i Hvidvasksekretariatets database med brug af andre datakilder. Disse analyser indgår bl.a. i større analyseprojekter eller fungerer som oplæg til videre arbejde med specifikke emner, personer eller enheder.

I august 2019 påbegyndte analyseenheden et nyt udviklingsprojekt, der har til formål at opbygge et efterretningsbillede, der forbinder samtlige oplysninger om personer, virksomheder og transaktioner i databasen med underretninger i et stort overordnet netværk. Den overordnede netværksanalyse kan bidrage til bedre screening og prioritering af underretninger samt i kombination med øvrige oplysninger, herunder fra politiets systemer, anvendes til måludpegning af centrale aktører, grupperinger og organiserede netværk.

3.3. Det er min vurdering, at der vedvarende er fokus på, og at ovenstående tiltag understøtter, at Hvidvasksekretariatet i højere grad kan udnytte underretningerne fra de forpligtede virksomheder til at udarbejde videregivelser.

4. Hvidvasksekretariatets model til at screene underretninger

Statsrevisorerne pegede bl.a. på, at *Hvidvasksekretariatets model til at screene underretningerne er for simpel, og at den ikke sikrer, at de mest risikofyldte underretninger udtages til gennemgang*. Rigsrevisionen pegede i forlængelse heraf på, at screeningsmodellen f.eks. forholder sig til få elementer i underretningerne og ikke sammenholder dem med oplysninger fra tidligere modtagne underretninger.

4.1. Formålet med screeningsmodellen er at foretage en indledende prioritering af det store antal underretninger, som modtages i Hvidvasksekretariatet. Henset til mængden af underretninger, der modtages i Hvidvasksekretariatet, er den indledende elektroniske screening et centralt værktøj til at udvælge, hvilke underretninger der skal undergå yderligere behandling. Derfor opdaterer og udvikler Hvidvasksekretariatet løbende denne screeningsmodel. Modellen opdateres på baggrund af udviklingen i trends og risici, mens det datadrevne efterretningsbillede, som er beskrevet ovenfor, har til formål at styrke screening og prioritering af underretninger på længere sigt.

Den elektroniske screeningsmodel er desuden fra januar 2020 blevet udvidet, så alle indkomne underretninger sammenholdes med oplysninger fra

tidligere modtagne underretninger. Der screenes for, om der indgår virksomheder eller personer, der tidligere er videregivet oplysninger om eller tidligere er forespurgt på.

4.2. Rigsrevisionen bemærkede desuden, at *Hvidvasksekretariatet ikke har overblik over, hvilke underretninger screeningsmodellen har og ikke har udsøgt.*

Der er i løbet af Rigsrevisionens undersøgelsesperiode (2016-2018) indført en fast praksis for registrering af underretninger, der er udsøgt på baggrund af den elektroniske screening. Hvidvasksekretariatet har i dag således et fuldstændigt overblik over, hvor mange og hvilke underretninger der er udfundet i screeningen.

Underretninger, der ikke er udtaget til manuel visitation eller behandling, lagres i Hvidvasksekretariatets database og indgår i datagrundlaget for analyser og kan fremsøges på et senere tidspunkt bl.a. igennem POL-INTEL, som er yderligere beskrevet senere i redegørelsen.

Endvidere har Hvidvasksekretariatet i januar 2020 påbegyndt en analyse af de underretninger, som ikke har været udtaget til manuel screening med henblik på at få en bedre forståelse for indholdet af disse.

For at kunne håndtere og screene det stigende antal underretninger, som Hvidvasksekretariatet modtager, er der behov for at sikre kvaliteten af den data, som underretningerne indeholder. Derfor har Hvidvasksekretariatet i 2019 igangsat et datakvalitetsprojekt, der skal øge kvaliteten af underretninger fra banker og andre underretningspligtige og dermed forbedre muligheden for sammenstilling af data fra hvidvaskdatabasen med andre tilgængelige oplysninger fra bl.a. offentlige registre.

4.3. Rigsrevisionen påpeger, at *3/4 af sekretariatets videregivelser til politiet blev sendt til brug for politiets igangværende arbejde, mens 1/4 blev sendt af egen drift (dvs. nye sager).* Rigsrevisionen bemærker samtidig, at *60 % af videregivelserne alene omhandler oplysninger fra en underretning, og at hvidvaskpotentialitet i videregivelserne generelt er lavt.*

Det bemærkes, at det er en kerneopgave for Hvidvasksekretariatet at understøtte politiets igangværende efterforskninger. Da Hvidvasksekretariatet har en unik adgang til oplysningerne i underretninger og mulighed for at foretage tværgående søgninger i underretningerne, vil det derfor fortsat være en

prioriteret opgave at understøtte politiets igangværende efterforskning af straffesager.

På dette punkt er der sket en markant udvikling siden Rigsrevisionens undersøgelsesperiode. I maj 2019 er oplysningerne fra Hvidvasksekretariatets database blevet integreret i politiets analyseplatform POL-INTEL, hvilket betyder, at efterforskere og analytikere i politikredse og SØIK har adgang til oplysninger om, hvilke personer og konti der findes i Hvidvasksekretariatets database. De kan derefter direkte via POL-INTEL anmode om at få yderligere oplysninger, hvis det er relevant for den igangværende efterforskning. Det betyder i praksis, at politikredsene mere aktivt kan anmode om relevante oplysninger, samtidig med at Hvidvasksekretariatet fortsat vil videregive oplysninger til verserende sager eller opstart af nye sager af egen drift. Hvidvasksekretariatet vil derfor fremover i højere grad kunne fokusere på at udfinde sager med stort hvidvaskpotentiale.

Hvad angår videregivelser af oplysninger, der kun omhandler oplysninger fra én underretning, oplyser Hvidvasksekretariatet, at der i mange tilfælde alene er videregivet oplysninger fra én underretning, fordi oplysninger fra tidligere underretninger vedrørende samme person, som allerede er videregivet, ikke vil blive tilknyttet en ny videregivelse. Der vil i stedet blive henvist til den tidligere videregivelse i fremsendelsesskrivelsen.

4.4. Rigsrevisionen bemærker endvidere, at *videregivelserne i begrænset omfang er beriget med f.eks. oplysninger fra eksterne kilder, særskilte analyser eller anbefalinger til fremadrettede efterforskningsskridt.*

Hvidvasksekretariatet har adgang til de samme registre som SØIK og det øvrige politi. Den eneste adgang til oplysninger, der er unik for Hvidvasksekretariatet i forhold til politiet, er de data, der hidrører fra de modtagne underretninger. Hvidvasksekretariatet oplyser på den baggrund, at det i en lang række tilfælde vil være mest hensigtsmæssigt, at Hvidvasksekretariatet hurtigt videregiver de pågældende oplysninger fra underretningerne, således at politikredsene i relevant omfang kan foretage opslag i registre i forbindelse med den videre behandling af oplysningerne, f.eks. i forbindelse med en verserende efterforskning.

Efter integrationen af Hvidvasksekretariatets database i politiets analyseplatform POL-INTEL, har politiet i dag fået adgang til at undersøge, om Hvidvasksekretariatet er i besiddelse af oplysninger om specifikke personer eller enheder, og kan anmode om yderligere oplysninger, som beskrevet

ovenfor. Politiet er derfor ikke i samme grad afhængig af, at Hvidvasksekretariatet videregiver disse oplysninger af egen drift, og Hvidvasksekretariatet kan derfor i videre omfang koncentrere indsatsen om at berige videregivelser til politiet i de tilfælde, hvor Hvidvasksekretariatets analyser og fremstilling af oplysninger udgør en merværdi.

4.5. Rigsrevisionen fremhæver desuden, at *Hvidvasksekretariatet kun 3 gange i perioden 2016-2018 har udarbejdet deciderede oplæg til at indlede en efterforskning af sager med et stort hvidvaskpotentiale.*

Opstart af nye efterforskninger hos politiet forudsætter ikke et efterforskningsoplæg, men kan også indledes på baggrund af videregivelser fra Hvidvasksekretariatet. Hvidvasksekretariatet videregav i 2019 oplysninger fra 5.154 underretninger til politikredsene og SØIK mod 2.406 i 2018 og 1.636 i 2017.

Derudover oplyser Hvidvasksekretariatet, at sekretariatet i dag har mulighed for at prioritere anderledes på baggrund af tilførslen af yderligere ressourcer og med den effektivisering af videregivelser til politikredsene, som indførelsen af POL-INTEL har medført. Hvidvasksekretariatet har derfor i dag større fokus på at udarbejde konkrete efterforskningsoplæg og at understøtte politikredsene med den indledende efterforskning af større hvidvasksager. Det kan oplyses, at Hvidvasksekretariatets praksis om ikke at prioritere udarbejdelse af efterforskningsoplæg, medmindre der er identificeret en aftager, ikke længere er gældende.

4.6. Det fremgår af Rigsrevisionens beretning, at Hvidvasksekretariatets videregivelser til Skatteforvaltningen 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.*

Hvidvasksekretariatet oplyser i den forbindelse, at denne praksis tidligere blev anvendt af hensyn til de underretningspligtige og deres kundeforhold. I dag er denne fremgangsmåde dog erstattet af en ny praksis, hvor Skatteforvaltningen modtager det fulde indhold af underretningerne og således også de underretningspligtiges beskrivelse af mistankegrundlaget. Den nye fremgangsmåde er muliggjort af en ny bestemmelse i hvidvaskloven, som pålægger told- og skatteforvaltningens medarbejdere tavshedspligt i forhold til oplysninger modtaget fra Hvidvasksekretariatet.

4.7. Jeg hæfter mig ved, at Hvidvasksekretariatets praksis om ikke at prioritere udarbejdelse af efterforskningsoplæg, medmindre der er identificeret en aftager, ikke længere er gældende, hvilket er tilfredsstillende. Desuden bemærker jeg, at integrationen af Hvidvasksekretariatets database i politiets analyseplatform POL-INTEL har givet langt bedre forudsætninger for effektiv nyttiggørelse af oplysninger fra hvidvaskunderretninger, ligesom Skatteforvaltningens nyetablerede tavshedspligt sikrer muligheden for modtagelse af yderligere oplysninger fra Hvidvasksekretariatet.

5. Myndighedernes feedback om brugen af videregivelserne

Statsrevisorerne kritiserede endvidere, 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.

Rigsrevisionen bemærkede i den forbindelse, at politiet og SØIK kun i begrænset omfang har givet den feedback, som de ifølge Justitsministeriets cirkulære er forpligtet til, mens der ikke har været fastsat rammer for den feedback, PET skulle give herom. Rigsrevisionen bemærkede endvidere, at politiet kun i begrænset omfang har haft overblik over, hvad de modtagne videregivelser i perioden 2016-2018 er blevet brugt til, mens PET ikke har en registreringspraksis, der understøtter, at PET kan opgøre, hvad de modtagne videregivelser er blevet brugt til, og PET har derfor ikke kunnet give feedback herom.

5.1. I forhold til politikredsens afgivelse af feedback har Rigspolitiet oplyst, at politiet i perioden 2016 til august 2018, hvor Rigsadvokaten udsendte en vejledning om behandling af efterretninger om hvidvask, i et mindre omfang gav skriftlig feedback, og i et større omfang gav mundtlig feedback på mere uformel vis, f.eks. telefonisk eller ved årlige møder.

Med den nye vejledning indførtes en ændret registreringspraksis, der ensrettede politiets registrering og behandling af videregivelser fra Hvidvasksekretariatet, hvilket sikrer, at politiet og anklagemyndigheden er i stand til at opgøre mere præcist, hvad videregivelserne er blevet brugt til. Alle videregivelser er herefter registreret på ét specifikt undersøgelsesnummer i politiets sagsbehandlingssystem. Desuden indførtes der samtidigt en ny feedbackordning, hvorefter politikredsene og SØIK skal give Hvidvasksekretariatet mere detaljeret og systematisk feedback om anvendelsen af videregivelserne. I efteråret 2019 afgav Rigspolitiet og politiet i Danmark, Grønland

og Færøerne feedback om modtagne videregivelser i 2018, som Hvidvasksekretariatet nu behandler.

I forhold til SØIK's afgivelse af feedback bemærkes, at nogle medarbejdere frem til den 1. december 2018 var delt mellem Hvidvasksekretariatet og SØIK, hvilket i praksis betød, at der blev givet løbende mundtlig feedback fra SØIK til Hvidvasksekretariatet om nytteværdien af underretningerne, herunder på ugentlige afdelingsmøder i Hvidvasksekretariatet.

Denne praksis er nu ændret, således at SØIK i lighed med politikredsene følger Hvidvasksekretariatets nye procedurer for feedback om anvendelsen af underretninger, jf. nærmere herom ovenfor.

PET oplyser, at videregivelser til PET undersøges i forhold til den konkrete mistanke samt relationer til igangværende operationer og løbende indgår i PET's samlede efterretningsbillede. Videregivelserne kan således over tid indgå i forskellige operative sammenhænge, for eksempel taktiske beslutningsoplæg, efterforskningsoplæg, analyser og risikovurderinger og nyttiggørelsen er derfor vanskelig at opgøre.

Derudover oplyser PET, at PET i undersøgelsesperioden 2016-2018 har haft et omfattende og fast samarbejde med Hvidvasksekretariatet i SØIK, herunder om feedback på videregivelser og løbende tilpasning af indikationslisten for mistanke om terrorfinansiering. Samarbejdet, der er udmøntet i en formel samarbejdsaftale, har konkret bestået af en række faste månedlige og kvartalsvise møder for henholdsvis faglige nøglepersoner og ansvarlige ledere.

PET oplyser endvidere, at PET i dialogen med den underretningspligtige sektor meget ofte inddrager generel feedback om underretninger, herunder deres indhold, mistankegrundlag, datakvalitet og format. PET har de senere år haft en omfattende både multilateral og bilateral dialog herom. Det bemærkes dog i den forbindelse, at PET som udgangspunkt, henset til PET's arbejdsområde, meget vanskeligt kan underrette den private sektor om den konkrete operative nytte af en indberetning.

Herudover har Justitsministeriet igangsat en undersøgelse af muligheden for at stille krav til PET's feedback. I den forbindelse undersøges det, hvordan eventuelle krav til feedback kan fastsættes på en måde, der understøtter det eksisterende samarbejde mellem PET og Hvidvasksekretariatet, samtidig med, at kravene fastsættes på en måde, der er forenelig med hensynet til

igangværende efterforskninger, beskyttelse af PET's arbejdsmetoder, kilder og partnertjenester samt varetagelsen af PET's øvrige opgaver. Justitsministeriet er i dialog med PET og Hvidvasksekretariatet herom.

Endelig kan det nævnes, at der er etableret et Operativt Myndighedsforum (OMF), hvor myndighederne på tværs af ministerierne i fællesskab og under iagttagelse af den samlede fælles viden kan vurdere potentialet for en konkret indsats.

5.2. I forlængelse af Rigsrevisionens konklusion om utilstrækkelig feedback til Hvidvasksekretariatet finder Rigsrevisionen, at *Hvidvasksekretariatets feedback til de forpligtede virksomheder derfor ikke har været baseret på fuldstændige oplysninger*. Rigsrevisionen bemærker i den forbindelse, at der ikke har været oplysninger om, hvor nyttige underretningerne samlet set har været, og hvordan der er blevet fulgt op.

I den forbindelse oplyser Hvidvasksekretariatet, at der er etableret en ny ordning for feedback fra politikredsene og SØIK til Hvidvasksekretariatet, som er beskrevet i Rigsadvokatens vejledning til politikredsene om behandling af efterretninger om hvidvask fra august 2018. Ordningen, som er nævnt ovenfor, er etableret med henblik på at sikre, at Hvidvasksekretariatet modtager tilstrækkelig feedback fra politikredsene og SØIK om anvendelse af de underretninger, der videregives fra sekretariatet. Med den nye feedbackordning vil Hvidvasksekretariatet bl.a. få mere strukturerede oplysninger om verserende straffesager, domme og beslaglæggelser og vil dermed også have bedre forudsætninger for at give de underretningspligtige konkret feedback i forhold til nyttiggørelsen af underretninger. Som det fremgår ovenfor, er den nye feedbackordning taget i brug, og Hvidvasksekretariatet behandler nu feedbacken med henblik på nyttiggørelse i det videre arbejde og for at sikre feedback til de underretningspligtige.

Hvad angår feedback fra Hvidvasksekretariatet til de underretningspligtige, kan det tilføjes, at Hvidvasksekretariatet i december 2019 begyndte at sende automatisk genereret feedback til de underretningspligtige virksomheder, når en af virksomhedens underretninger inddrages i en analyse i sekretariatet med henblik på videre behandling. Siden januar 2020 har de underretningspligtige ligeledes modtaget besked, hvis oplysninger fra en underretning bliver videregivet til en anden myndighed.

Hvidvasksekretariatet er endelig i dialog med brancheorganisationerne om at forbedre muligheden for at give mere konkret feedback på underretninger

med henblik på at styrke det forebyggende arbejde hos de underretningspligtige.

Det skal dog bemærkes, at det er Hvidvasksekretariatets vurdering, at de underretningspligtiges berettigede forventninger og behov for feedback fra Hvidvasksekretariatet altid skal vejes op imod konkrete efterforskningsmæssige hensyn og hensynet til beskyttelse af PET's arbejdsmetoder, kilder, partnertjenester mv.

5.3. Jeg kan konstatere, at myndighederne som følge af implementeringen af en række tiltag, herunder Rigsadvokatens vejledning til politikredsene om behandling af efterretninger om hvidvask og det nye cirkulære, nu er i stand til at opgøre mere præcist, hvad videregivelserne er blevet brugt til. I lyset af PET's arbejdsområde finder jeg det forståeligt, at PET kan have visse vanskeligheder ved at oplyse om den konkrete operative nytte af en indberetning. Muligheden for at fastsætte krav til PET's feedback herom er dog som anført ovenfor ved at blive undersøgt.

5.4. Statsrevisorerne fandt desuden, at *Finanstilsynet ikke har kunnet udarbejde en fuldstændig statistik til Europa-Kommissionen* som følge af Rigsrevisionen fandt, at *politiet, SØIK og PET ikke løbende har indsamlet de relevante oplysninger herfor.*

Hvidvasksekretariatet har i den forbindelse oplyst, at den nye feedbackordning forventes at sikre, at Hvidvasksekretariatet modtager tilstrækkelig feedback fra politiet og SØIK til at bidrage til Finanstilsynets indsamling af den direktivpligtige statistik.

PET oplyser, at det er korrekt, at PET's sagsbehandlingspraksis ikke tidligere har understøttet udfærdigelsen af statistiske opgørelser. De fremadrettede muligheder for at udfærdige statistiske opgørelser indgår i Justitsministeriets undersøgelse af muligheden for at stille krav til PET's feedback.

6. Politiets og PET's anvendelse af underretninger fra Hvidvasksekretariatet

Rigsrevisionen fandt endelig, at *politiet har kunnet redegøre for, hvordan 78 % af modtagne videregivelser er blevet brugt, mens PET ikke har kunnet opgøre det. Rigsrevisionen bemærker i forlængelse heraf, at politiet har anvendt 36 % af de modtagne videregivelser ved at inddrage dem i konkrete straffesager og har henlagt 25 % i den indledende visitering, mens PET har vurderet, at ca. halvdelen af videregivelserne i 2017 og ca. tre fjerdedele af*

videregivelserne i 2018 gav anledning til videre sagsbehandling efter indledende visitation.

6.1. PET oplyser, at de enkelte underretninger – ud over den rent operative anvendelse – i vidt omfang er blevet anvendt til analytiske formål, f.eks. udarbejdelse af både "*National risikovurdering af terrorfinansiering i Danmark 2019*", der blev offentliggjort i januar 2020, og "*National risikovurdering af terrorfinansiering på NPO-området (non-profit organisations) i Danmark 2020*", der netop er blev offentliggjort i starten af april 2020.

Rigspolitiet oplyser, at politiet under den indledende visitering har henlagt 25 % af underretningerne, da der ikke har været grundlag for at mistænke den pågældende fysiske eller juridiske person for at have begået et strafbart forhold. Det forhold, at en underretning er henlagt, er ikke ensbetydende med, at politiet ikke længere kan anvende den. Tværtimod vil politiet på et senere tidspunkt potentielt kunne anvende videregivelsen i en verserende straffesag eller indlede en ny efterforskning, ligesom videregivelsen indgår i Politiets analyseplatform POL-INTEL og evt. Politiets Efterretningsstøtte-database som baggrundsoplysninger til brug for strategisk/operationel analyse mv.

Videre oplyser Rigspolitiet, at de resterende 22 % ikke blev udfundet, da politiet som nævnt tidligere ikke har haft en systematisk og ensartet praksis for registreringen af modtagne videregivelser fra Hvidvasksekretariatet forud for Rigsadvokatens vejledning. En fremfindelse af disse ville derfor kræve en manuel gennemgang af samtlige sager om bl.a. økonomisk kriminalitet i 12 politikredse og af ressourcemæssige hensyn blev en sådan gennemgang ikke iværksat.

7. Afsluttende bemærkning

Det er sammenfattende min opfattelse, at indsatsen mod hvidvask og finansiering af terrorisme er markant forbedret sammenlignet med den periode, som var genstand for Rigsrevisionens beretning med Statsrevisorernes bemærkninger. Som jeg har redegjort for, har myndighederne allerede igangsat en lang række initiativer, som netop adresserer en række af de bekymrings- og kritikpunkter, som bliver rejst i beretningen.

Men som jeg også bemærkede indledningsvist, er dette et område, hvor der er behov for et vedvarende fokus på at sikre indsatsens effektivitet. Det er også baggrunden for, at jeg har tilkendegivet, at der er behov for en reform af indsatsen mod økonomisk kriminalitet, og at det vil være et centralt tema

under de kommende forhandlinger om politiets og anklagemyndighedens økonomi.

En kopi af dette brev er samtidig fremsendt elektronisk til Rigsrevisionen.

Med venlig hilsen



Nick Hækkerup