



De kompetente myndigheders ressourcer i kampen mod hvidvask
The resources of the competent authorities in the fight against money laundering

Afleveringsdato: 16. september 2019
Antal anslag: 166.161
Antal normalsider: 73

Vejleder:
Kalle Johannes Rose
Camilla Kampmann

Forfatter:
Sarah Skov-Pedersen (studienummer: 94030)

Abstract

Lots of money are being laundered worldwide every year, approximately 2,5-5 % of world GDP. Up against 70 % of the money being laundered contains cross-border activities, and eventually banks are often subject to money laundering. As a consequence, to the enormous amount of money being laundered, the European Union strives to combat it. Through the money laundering directive, the European Union imposes the member states to combat money laundering in their respective country. Because of several cases in the European Union involving money laundering through banks, hereby also in Denmark, the project will focus on the Danish competent regulatory authority, and their resources. These are the resources that are supposed to make sure that the Danish banks are following the anti-money laundering regulation. The Danish competent regulatory authority has been subject to criticism from both FATF and the European Union regarding previous regulation. For this reason, the project will examine how the Danish competent authority, is given their resources, and will compare Danish law to the European directive. Following the directive every member state needs to make sure that their competent authority has adequate resources to combat money laundering. This requirement is not to be found anywhere in the Danish law, why the Danish authority is not secured an adequate amount of resources to combat money laundering. Even though the Danish government is assigned an adequate amount of resources, it is doubtful whether money laundering will be fought effectively in the future. The consequences that follows the production of money laundering are affecting society in a negative way, and that is why money laundering needs to be fought against effectively and efficiently. An efficiently approach will make sure that the utility of society will be maximized, while the amount of assigned resources will seem adequate. At the same time an efficient amount of resources will lower the banks incentive to not comply with the regulation. The Danish law does not have an efficient approach combating money laundering, and that is why the project will try to impose new initiatives to reach an efficient allocation of resources. The initiatives imposed will secure full compliance with the directive and at the same time a perfect amount of resources assigned the authority to effectively combating money laundering in the banks. But they will not secure an overall efficient solution for society, because the initiatives not fully pay attention to the way the banks should be compensated for them being subject to supervision.

Anvendte forkortelser

EU:	Den Europæiske Union
HVL:	Hvidvaskloven
FATF:	The Financial Action Task Force
FUR:	Follow-up Report
SNRA:	Supranational Risk Assessment Report
MER:	Mutual Evaluation Report
TEU:	Traktaten om Den Europæiske Union
TEUF:	Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde

Indholdsfortegnelse

1	PROJEKTETS RAMMER	6
1.1	INDLEDNING	6
1.2	PROBLEMSTILLING	7
1.2.1	PROBLEMFORMULERING	8
1.3	SYNSVINKEL	8
1.4	AFGRÆNSNING	9
1.4.1	JURIDISK AFGRÆNSNING	9
1.4.2	ØKONOMISK AFGRÆNSNING	10
1.5	JURIDISK METODE	11
1.5.1	REGULERING	11
1.5.1.1	Fortolkningsprincipper	12
1.5.2	FORHOLDETS NATUR	13
1.6	ØKONOMISK METODE	13
1.6.1	DET NEOKLASSISKE FORSKNINGSPROGRAM	13
1.6.1.1	Mikroøkonomisk teori	14
1.6.2	EFFICIENS VURDERING	14
1.7	INTEGRERET METODE	15
1.7.1	RETSØKONOMI	15
1.7.2	RETSPOLITIK	15
1.8	STRUKTUR	16
2.	JURIDISK ANALYSE	17
2.1	HVIDVASKLOVEN	17
2.1.1	FORMÅLET MED LOVEN	18
2.1.2	DEFINITIONEN AF HVIDVASK	18
2.1.3	DEN KOMPETENTE TILSYNSMYNDIGHED OG DERES ROLLE	19
2.1.3.1	Tildeling af ressourcer til Finanstilsynet	21
2.2	EU-RETEN OG DET 4. HVIDVASKDIREKTIV	23
2.2.1	FORMÅLET MED DET 4. HVIDVASKDIREKTIV	24
2.2.2	ARTIKEL 48	25
2.2.2.1	Artikel 48 (2)	25
2.2.2.1.1	Hvad er "tilstrækkelige" ressourcer	27
2.2.2.1.1.1	Betydningen af tilstrækkelighedsbegrebet i dansk ret	28
2.3	EN VURDERING AF FINANSTILSYNETS RESSOURCER	29
2.3.1	KRITIK AF FINANSTILSYNET	29
2.3.1.1	Kritik fra EU	30
2.3.1.2	Kritik fra FATF	31
2.3.1.1.1	Kritikkens berettigelse i dag	32
2.3.2	TILSTRÆKKELIGE RESSOURCER	33
2.3.3	TILSTRÆKKELIGHED OG UNDERSTØTTELSE AF ARTIKEL 48(2)	34
2.4	JURIDISK DELKONKLUSION	36
3.	ØKONOMISK ANALYSE	37

3.1 PROCESSEN BAG HVIDVASK	37
3.1.1 FORURENING SOM FØLGE AF HVIDVASK	38
3.1.1.1 Effekterne på samfundet som følge af hvidvask	39
3.1.1.2 De kriminelles nyttefunktion	41
3.2 VELFÆRDSTAB	42
3.2.1 MARKEDSSVIGT SOM FØLGE AF HVIDVASK	45
3.2.1.1 Eksternaliteter	46
3.2.1.1.1 Hvidvask som eksternalitet	47
3.2.1.2 Dødvægtstab som følge af markedssvigt	49
3.2.1.3 Løsning på eksternaliteter og markedssvigt	51
3.2.1.3.1 Pigou som løsningsforslag	53
3.3 DEN EFFICIENTE MÆNGDE AF RESSOURCER	55
3.3.1 PARETO-KRITERIET	56
3.3.2 KALDOR HICKS-KRITERIET	56
3.3.3 MICHELMANN-KRITERIET	57
3.4 ØKONOMISK DELKONKLUSION	59
<u>4. INTEGRERET ANALYSE</u>	61
4.1 EN SAMMENHOLDELSE AF JURA OG ØKONOMI	61
4.2 MICHELMAN OG FINANSTILSYNETS RESSOURCER	62
4.2.1 FINANSTILSYNETS RESSOURCER	62
4.2.2 KONSEKVENSER SOM FØLGE AF MANGLENDE EFFICIENS	64
4.3 FORSLAG TIL LOVFORBEDRENDE TILTAG	65
4.3.1 TILTAGENE OG MICHELMAN, EN EFFICIENS VURDERING	67
4.3.2 FORMÅLET MED TILTAGENE OG HVORDAN DE PÅVIRKER SAMFUNDET	68
4.4 PÅVIRKNING AF UNIONEN GRUNDET EN EFFICIENT MÆNGDE AF RESSOURCER HOS FINANSTILSYNET	69
4.5 INTEGRERET DELKONKLUSION	70
<u>5. KONKLUSION</u>	72
<u>6. KILDEHENVISNINGER</u>	74
6.1 TRAKTAT	74
6.2 DIREKTIV	74
6.3 PRAKSIS	74
6.4 LOV, LOVBEKENDTGØRELSE OG LOVFORARBEJDER	75
6.5 BØGER	75
6.6 VEJLEDNINGER OG RAPPORTER	76
6.7 ARTIKLER	77
6.7.1 VIDENSKABELIGE ARTIKLER	82
<u>7. BILAG</u>	84
7.1 BILAG 1 - DANSKE BANK SAGEN	84

1 Projektets rammer

1.1 Indledning

Når der ved kriminelle aktiviteter scores en økonomisk vinding, opnår den kriminelle en gevinst i form af beskidte penge, også kaldet sorte penge. De sorte penge er grundet lovgivning svære at benytte på det lovlige finansielle marked til investering, og de kriminelle er derfor interesseret i at sløre fremkomsten af dem, for dermed at kunne benytte dem til at investere for. Denne tilsløringsproces kaldes hvidvask og formålet med denne er at sløre pengenes oprindelse, for at gøre det umuligt at spore, hvor pengene i virkeligheden kommer fra. De kriminelle benytter sig af flere forskellige kanaler, når der skal hvidvaskes, herunder de finansielle institutioner. Men især bankerne er en af de foretrukne kanaler og anvendes hyppigt hertil.¹ Dog er tabet for samfundet ved, at der hvidvaskes, den samme lige meget hvilken type af virksomhed, der benyttes hertil, og det skader den finansielle sektor og samfundet.² Problemet med produktionen af hvidvask er internationalt, og op mod 70 % af produktionen løber gennem flere lande, for på den måde bedre at sløre oprindelsen.³ På verdensplan hvidvaskes der for et beløb, der minder om 2,5-5% af verdens BNP⁴, og derfor har man i EU, både på baggrund af det grænseoverskridende element, men også grundet omfanget af hvidvask valgt, at dette skal bekæmpes i fællesskab i Unionen. Af den grund er hvidvaskområdet i EU reguleret med direktiv, direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme⁵ (herefter 4. hvidvaskdirektiv), med seneste ændringer i det 5. hvidvaskdirektiv⁶. På trods af, at EU har forsøgt at ensarte lovgivningen på området i medlemsstaterne, dukker der stadig sager op, og i de seneste år er 18 ud af de 20 største

¹ Masciandaro, Donato, Black Finance, 2007, s. 29

² Statsadvokaten for særlig økonomisk og international kriminalitet, Hvidvask i Danmark Den nationale risikovurdering 2015, s. 2 & Europa-Parlamentet, In Depth Analysis Money Laundering - Recent cases from a EU banking supervisory perspective, s. 1

³ Europa Parlamentet, Draft Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance, s. 20

⁴ UNODC, Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes og Unger, Brigitte, et al, The amounts and effects of money laundering, The Dutch Ministry of Finance Report, s.5

⁵ Europa-Parlamentet og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU

banker i Europa blevet taget i ikke at leve op til hvidvaskreglerne.⁷ Heller ikke Danmark er gået fri, og både Nordea⁸ og Danske Bank⁹ (herefter DB-sagen) har været involveret i sager omhandlende hvidvask, hvor store mængder af mistænkelige transaktioner er strømmet gennem bankerne. Det er de kompetente tilsynsmyndigheder, der fører tilsyn med, at bankerne overholder reglerne på området, og idet at flere danske banker har været involveret i hvidvask, synes det interessant at undersøge, hvorvidt den danske kompetente tilsynsmyndighed kan anses at have tilstrækkelige ressourcer til effektivt at føre tilsyn med bankerne, og hvor mon den efficiente mængde af ressourcer til at bekæmpe hvidvask gennem bankerne findes.

1.2 Problemstilling

Det finansielle marked i EU afhænger af dets medlemsstater, hvor vi i Danmark arbejder på at have et velfungerende indre marked, i forsøget på effektivt at håndhæve EUs regler gennem dansk ret.¹⁰ I et velfungerende indre marked er også forbrugertillid vigtig og denne tillid til det finansielle marked svækkes, hvis ikke hvidvask bekæmpes effektivt i de finansielle institutioner.¹¹ Det samme gør den finansielle sektors stabilitet.¹² Finder de kriminelle huller eller utilsigtede svækkelser i de forskellige medlemsstaters reguleringer mod hvidvask, vil medlemsstaterne blive gjort til genstand for hvidvask og udnyttet.¹³

Bankerne er af de kriminelle aktører givet en væsentlig rolle, fordi de gerne hvidvasker gennem dem. Derfor er de kompetente tilsynsmyndigheders ressourcer vigtige i bekæmpelsen og forebyggelsen mod hvidvask i bankerne. Vigtigheden af effektive tilsyn af bankerne illustreres i DB-sagen og Nordea-sagen. De kompetente tilsynsmyndigheders ressourcer er dermed vigtige, da det er disse, der skal sørge for, at der føres effektivt tilsyn med, at bankerne overholder og lever op til de krav hvidvaskloven sætter. Givet fremkomsten af DB-sagen og Nordea-sagen er det derfor interessant at se på hvilken indvirkning en effcient mængde af ressourcer hos den danske kompetente tilsynsmyndighed kan have

⁷ Willum, Bjørn, Many major banks have money laundering cases, Finansforbundet

⁸ Kailay, Stefan, Nyt datalæk afslører Nordeas Vesterport-afdeling som centrum for skattelysselskaber og potentiel hvidvask, Berlingske

⁹ Bruun & Hjejle, Report on the Non-Resident Portfolio at Danske Bank's Estonian branch, s. 26

¹⁰ Erhvervsministeriet, Ministeriet EU's indre marked

¹¹ Erhvervsministeriet, Ministeriet EU's indre marked & Statsadvokaten for særlig økonomisk og international kriminalitet, Hvidvask i Danmark Den nationale risikovurdering 2018, s. 11

¹² Erhvervsministeriet, Ministeriet EU's indre marked & Statsadvokaten for særlig økonomisk og international kriminalitet, Hvidvask i Danmark Den nationale risikovurdering 2018, s. 11

¹³ FATF, FAQ, Money Laundering

på mængden af hvidvask gennem bankerne. Det er derudover ligeledes interessant at undersøge, hvorvidt de danske regler for de kompetente tilsynsmyndigheders ressourcer er i overensstemmelse med reglerne i det 4. hvidvaskdirektiv, og om der findes en efficient mængde af ressourcer til at bekæmpe hvidvask i bankerne med. Det er derfor vigtigt, at mekanismerne bag produktionen af hvidvask identificeres således, at en efficient måde hvorpå incitamenterne til at hvidvaske kan reduceres.

Gennem en besvarelse af de tre nedenstående problemformuleringer, vil betragtningerne i problemstillingen analyseres.

1.2.1 Problemformulering

Juridisk problemformulering

Hvorledes understøtter dansk ret kravene for de kompetente myndigheder til at have tilstrækkelige ressourcer, jf. art. 48(2) i det 4. hvidvaskdirektiv, og hvilke konsekvenser har det for samfundet?

Økonomisk problemformulering

Hvorledes påvirker produktionen af hvidvask samfundet og hvordan skal den efficiente ressourceindsats for den kompetente tilsynsmyndigheder i indsatsen mod forebyggelse af hvidvask findes?

Integreret problemformulering

I hvilken grad synes danske ret at understøtte den kompetente tilsynsmyndigheds ressourcer i at være efficiente i forebyggelsen mod hvidvask, og hvorvidt kan retspolitiske tiltag sikre at indsatsen vil være efficient?

1.3 Synsvinkel

Til en besvarelse af opgavens problemstillinger, vil blive brugt en samfundssynsvinkel. Denne synsvinkel vil benyttes, da opgaven tilsigter at fokusere på, hvilke konsekvenser produktionen af hvidvask har for samfundet og på velfærden. Opgaven tager samtidig udgangspunkt i hvordan den danske kompetente tilsynsmyndigheds ressourcer påvirker mængden af hvidvask, der kanaliseres gennem bankerne, og hvordan effektivt tilsyn kan være med til at forebygge og bekæmpe hvidvask.

Igennem retspolitiske tiltag ønskes aktørernes incitamenter til at hvidvaske mindsket, samtidig med at den kompetente tilsynsmyndigheds ressourcer kan anses for at være effiente i forebyggelsen. En tildeling af ressourcer til den kompetente tilsynsmyndighed vil gives gennem en allokering af de danske midler, og derfor vil opgaven især have fokus på det danske samfund. Men fordi hvidvask foregår på tværs af grænser, og området i EU er reguleret ved direktiv, kan det ikke undgås, at mængden af ressourcer hos de kompetente tilsynsmyndigheder ikke også påvirker EU. Af den grund vil opgaven også forholde sig til de konsekvenser, som bekæmpelsen af hvidvask i kampen, har på Unionen.

1.4 Afgrænsning

Opgaven vil tage udgangspunkt i hvidvaskloven, og denne lovs regler gælder for både finansielle og ikke-finansielle virksomheder. Af flere årsager er det valgt i opgaven kun at fokusere på hvidvask, der forsøges kanaliseret gennem bankerne. For det første fylder bankerne cirka 60 % af den finansielle sektor i Danmark¹⁴ og anses som et naturligt led i hvidvask. For det andet bunder problemstillingen, der ligger til grund for opgaven i de fremkomne hvidvasksager i Danmark. Opgaven vil derfor alene fokusere på hvordan hvidvask, der kanaliseres gennem bankerne forebygges ved brug af ressourcerne hos den kompetente myndighed, og vil således ikke tage andre virksomheder, som er omfattet af hvidvaskloven i betragtning.

1.4.1 Juridisk afgrænsning

Der fokuseres i opgaven på de danske kompetente tilsynsmyndigheders mængde af ressourcer. Til at føre tilsyn med de i hvidvaskloven omfattede virksomheder, er derfor også forskellige myndigheder. De kompetente myndigheder er givet hver deres virksomheder, som de har til opgave at føre tilsyn med. Da denne opgave alene har valgt at fokusere på hvidvask gennem bankerne, vil det kun være den kompetente tilsynsmyndighed, der fører tilsyn med bankerne, hvis ressourcer opgaven vil omhandle. Det er således kun denne myndigheds mængde af ressourcer, der skal undersøges hvorvidt mængden lever op til det i det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2) fastsatte krav.

Den kompetente tilsynsmyndigheds tilsynsopgaver vil i opgaven blive fremlagt, men en yderligere uddybning af hvilke beføjelser, de ellers kan eller skal gøre brug af vil ikke inddrages.

¹⁴ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Denmark, Mutual Evaluation Report, s. 119

Tilsynsopgaverne den kompetente tilsynsmyndighed efter hvidvaskloven er pålagt, skal hjælpe til en vurdering af, hvorvidt de kan anses for at have tilstrækkelige ressourcer til effektivt at føre tilsyn med bankerne.

Til at føre tilsyn med bankerne, har det kompetente tilsyn behov for ressourcer, og ressourcerne der vil være genstand for opgaven, vil således være mængden af de menneskelige ressourcer. Her afgrænses dermed fra andre ressourcer, som tilsynet også har behov for, når der føres tilsyn. Således vil f.eks. mængden af tekniske ressourcer ikke inkluderes i opgaven.

Derudover vil det kort nævnes i opgaven, at artikel 48(2) i det 4. hvidvaskdirektiv stiller krav til de kompetente tilsynsmyndigheders ressourcers kvalifikationer og kræver, at disse udviser høj integritet. Hvorvidt den danske kompetente myndigheds ressourcer synes at opfylde dette krav fra direktivet, vil der ikke tages stilling til i opgaven. Modsat vil det antages, at ressourcerne lever op til disse krav.

Formålet med den juridiske analyse, er at finde frem til hvorvidt den danske kompetente tilsynsmyndighed kan findes, at have tilstrækkelige ressourcer til effektivt at bekæmpe hvidvask, og hvorvidt dansk ret findes at understøtte artikel 48(2) i det 4. hvidvaskdirektiv. Hertil vil fokus være på mængden af ressourcer, der er til rådighed, og som skal udføre de opgaver de efter hvidvaskloven er pålagt. Mængden af ressourcer vil ikke gøres op i specifikt antal medarbejdere, men vil vurderes i forhold til lovens strength, DB-sagen, og den kritik den kompetente tilsynsmyndighed har modtaget for sit virke.

1.4.2 Økonomisk afgrænsning

I det økonomiske kapitel vil der blive set på, hvordan hvidvask påvirker samfundet. Her findes både at være en produktionsside og en forbrugsside af hvidvask. I starten af kapitlet vil de generelle betragtninger om, hvordan samfundet kan påvirkes af hvidvask beskrives. De generelle betragtninger har til formål at forelægge, hvilke følger produktionen af hvidvask kan medføre, men i den egentlige analyse af hvordan hvidvask påvirker velfærdssamfundet, vil der kun tages udgangspunkt i hvordan produktionen af hvidvask påvirker samfundet, og hvordan denne produktion kan mindskes. Der vil således kun fokuseres på produktionssiden, da fokus i opgaven ligger på, hvorledes hvidvask, der kanaliseres gennem bankerne, kan stoppes af de kompetente tilsynsmyndigheder. Nogle af

påvirkningerne ved forbrug af hvidvask på et ellers lovligt finansielt marked nævnes derfor kort i starten, da disse er nogle af årsagerne til hvorfor produktion af hvidvask skal bekæmpes.

Det skal derudover nævnes, at der ikke yderligere vil gås i dybden med hvordan de beskrevne effekter som følge af hvidvask opstår.

Det vil i den økonomiske analyse diskuteres, hvordan aktørernes nytte afhænger af den forventede omkostning ved at hvidvaske. Her vil det beskrives hvordan den forventede omkostning ved at hvidvaske afhænger af både sandsynligheden for at blive opdaget og straffen ved at blive opdaget. Idet opgaven omhandler de kompetente tilsynsmyndigheders ressourcer, vil det kun diskuteres hvordan det ved at ændre sandsynligheden for at blive opdaget kan ændre de kriminelles incitament til at hvidvaske.

1.5 Juridisk metode

Den juridiske problemformulering vil blive besvaret ved anvendelse af den retsdogmatiske metode.¹⁵

Ved at udskille retsfaktum fra sagens faktum, er det muligt derefter at finde den relevante jus, som anvendes til at finde frem til retsfølgen - og dermed hvad gældende ret er.¹⁶ Dette betyder, at opgaven vil redegøre for, hvad gældende ret er, når det skal undersøges hvorledes Finanstilsynet kan anses at have tilstrækkelige ressourcer til at føre tilsyn i bankerne med og hvorvidt dansk ret understøtter artikel 48(2) i det 4. hvidvaskdirektiv. Retskildelæren vil blive brugt til at finde frem til den relevante jus. Blandt retskilderne er der ingen rangorden, men her er en rækkefølge som retskilderne skal gennemgås efter: hierarkiet er som følgende: 1) regulering, 2) retspraksis, 3) retssædvaner og 4) forholdets natur.¹⁷

1.5.1 Regulering

Den primære retskilde, der i opgaven vil blive brugt, er regulering. Opgaven vil tage udgangspunkt i hvidvaskloven, og da hvidvaskloven er baseret på EU-retten, vil også det 4. hvidvaskdirektiv spille en stor rolle. Direktiver falder under betegnelsen sekundærregulering, og gælder ikke direkte i national ret, men de er bindende for medlemsstaterne, og derfor skal de implementeres i bindende national retsakt, jf. art. 288 TEUF¹⁸. Direktivet er udformet i medfør af nærhedsprincippet, jf. art. 5 TEU¹⁹, da

¹⁵ Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 29

¹⁶ Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 33-34

¹⁷ Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 33 og 56

¹⁸ Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde

¹⁹ Traktaten om Den Europæiske Union

EU ikke vurderer at formålet med direktivet kan opnås uden ensartede regler for alle medlemsstaterne.²⁰ EU-retten har forrang²¹ for national ret, hvorfor medlemsstaterne er pålagt EU-konform fortolkning. Dette betyder, at Danmark på EU-regulerede områder, som hvidvask er, skal fortolke sine regler i overensstemmelse med EU-retten.²² Danmark gennemfører det 4. hvidvaskdirektiv i den danske hvidvasklov, og da direktivet er et minimumsdirektiv, jf. art. 5 i det 4. hvidvaskdirektiv, skal dansk ret sørge for, at have lige så strenge eller strengere krav end direktivet foreskriver. Opgaven vil derfor indeholde en analyse af hvad gældende dansk ret er i hvidvaskloven og hvordan gældende ret efter det 4. hvidvaskdirektiv bør ser ud. Udover hvidvaskloven, vil også finansloven, lov om finansiel virksomhed inddrages i en analyse af hvad gældende dansk ret er, og om der findes regler i dansk ret, der stiller krav til mængden af ressourcer hos den kompetente tilsynsmyndighed.

1.5.1.1 Fortolkningsprincipper

Til brug for fortolkning af de relevante bestemmelser i hvidvaskloven, gøres brug af objektiv formåls- og ordlydsfortolkning. For at være sikker på hvilken hensigt, der ligger bag de relevante bestemmelser inddrages forarbejder eller vejledninger til brug for fortolkning - dette skal hjælpe med at finde den konkrete retsstilling inden for hvidvaskloven.

Til brug for fortolkning af artikel 48(2) i det 4. hvidvaskdirektiv gøres der brug af en objektiv formålsfortolkning. Da EU sjældent inddrager udtalelser fra forarbejder, til brug for fortolkning, vil den objektive formålsfortolkning suppleres af subjektiv fortolkningsbidrag i form af rapporter udarbejdet af organer i EU.²³ Da EU er medlem af The Financial Action Task Force (herefter: FATF), og direktivet tager udgangspunkt i disse, vil FATF's anbefalinger og uddybninger til disse ligeledes inddrages til bedre forståelse af artikel 48(2) i det 4. hvidvaskdirektiv.

Til en vurdering af hvorvidt dansk ret synes at understøtte kravet i det 4. hvidvaskdirektivs art. 48(2) og om den kompetente tilsynsmyndighed i Danmark synes at leve op til det, benyttes DB-sagen samt kritik fra EU og FATF til den kompetente danske tilsynsmyndighed.

²⁰ 4. hvidvaskdirektiv, betragtning 64

²¹ C-6/64, Costa mod Enel

²² Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 115

²³ Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 107

1.5.2 Forholdets natur

Forholdets natur er en fællesbetegnelse for diverse principper og hensyn, som kan benyttes til at forstå andre retskilder.²⁴ Retskilden anvendes i denne opgave, hvor der er gjort brug af modsætningsslutninger.

1.6 Økonomisk metode

Til besvarelse af den økonomiske problemformulering benyttes den neoklassiske metode og effizienzteori. Den neoklassiske del af kapitlet vil gøre brug af mikroøkonomiske teorier. Effizienzteorien vil benyttes til retsøkonomisk at undersøge hvordan de kriminelle aktørers adfærd ændrer sig i takt med, at retsreglerne gør, samt at finde det effizienz-kriterium, som skal føre til en tildeling af en efficient mængde af ressourcer til de kompetente myndigheder til at bekæmpe hvidvask i samfundet.²⁵

1.6.1 Det neoklassiske forskningsprogram

Den neoklassiske teori, vil gøre sig gældende når de samfundsøkonomiske konsekvenser som følge af hvidvask skal udledes. Antagelser der hører sig til det neoklassiske forskningsprogram vil i det følgende beskrives. Imre Lakatos²⁶ foreslog, at forskningsprogrammerne skulle opdeles, for hermed at sondre mellem en variabel og invariabel del. Den invariable del beskrives som den hårde kerne, der ikke kan ændres på, og den variable del beskrives som beskyttelsesbæltet, der indeholder forskellige forudsætninger, som kan bruges afhængig af situation.²⁷ Den hårde kerne bygger på et princip om ubegrænset rationalitet, hvilket giver en antagelse om, at aktørerne vil vælge det bedste handlingsalternativ de har.²⁸ Dette betyder samtidig, at den hårde kerne også består af antagelsen om profitmaksimering, hvor aktørerne ønsker at opnå den størst mulige nytte.

Beskyttelsesbæltet består af den variable del, og her findes flere variabler der skal tages stilling til. Således skal der tages stilling til valg af markedsmode og hvilken form for information aktørerne skal besidde.²⁹

²⁴ Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 192

²⁵ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 26-27

²⁶ Lakatos, Imre, Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes, i Lakatos & Musgrave (eds.): Criticism and the Growth of Knowledge, Cambridge: Cambridge University Press, s. 91-196, 1970

²⁷ Knudsen, Christian, Økonomisk Metodologi, Bind 2, Virksomhedsteori & Industriøkonomi, 1997, s. 54

²⁸ Knudsen, Christian, Økonomisk Metodologi, Bind 2, Virksomhedsteori & Industriøkonomi, 1997, s. 54

²⁹ Knudsen, Christian, Økonomisk Metodologi, Bind 2, Virksomhedsteori & Industriøkonomi, 1997, s. 54

1.6.1.1 Mikroøkonomisk teori

Kapitlet vil tage udgangspunkt i mikroøkonomiske teorier og vedrøre valg af handlinger og allokering af ressourcer. I en undergren til mikroøkonomien findes velfærdsteorien, som omhandler samfundets velfærd og hvordan den forbedres. Gennem en nyttefunktion vil det vises, hvad det er der får de kriminelle aktører til at hvidvaske. Velfærdsteorien vil i opgaven benyttes til at belyse den påvirkning som produktion af hvidvask har på samfundets velfærd, og dette vil illustreres i en markedsmodel under fuldkommen konkurrence, hvor der findes at være perfekt information.³⁰ Under fuldkommen konkurrence, vil det herunder vises, hvordan produktionen af hvidvask fører til negative effekter for samfundets velfærd, som følge af opståelse af markedssvigt og dødvægtstab.³¹ Den mikroøkonomiske teori vil også bruges til at finde ud af, hvordan en løsningsmodel til at bekæmpe hvidvask, kan se ud, hvorved, at mængden finansielle ydelser på markedet vil reduceres samtidig med, at aktørenes lyst til at producere hvidvask mindskes gennem incitamenter - herunder ændring af den samlede straf, der gives hvis produktionen af hvidvask opdages.

1.6.2 Efficiens vurdering

Den sidste del af den økonomiske teori vil omhandle spørgsmålet om efficiens. Her skal det slås fast, hvilket efficiens-kriterium, der vil være bedst til vurderingen af, hvor mange ressourcer der skal tildeles de kompetente myndigheder til at mindske hvidvask. Efficiens-kriteriet skal anvendes som et udtryk for hvornår en allokering af ressourcer, er dér hvor allokeringen skaber størst værdi.³² I en vurdering af hvorledes ressourcerne skal allokeres, for på en efficient måde at bekæmpe og forebygge hvidvask i bankerne, er der flere efficiens-kriterier, der kan benyttes. Efficiens-kriteriet, der vil benyttes til dette er Michelman-kriteriet, og det er således ud fra dette kriterium, at ressourcerne til at bekæmpe hvidvask skal sættes efter. Michelman-kriteriet, anses for at være knap så strengt som Pareto-kriteriet, da det ikke er et krav, at alle parter finder fordelingen af ressourcer fordelagtig. Derimod er det heller ikke sikkert, at en regulering, der bygger på en Kaldor-Hicks-efficient allokering af ressourcer, kan accepteres.³³ Hvor Kaldor-Hick-kriteriet kun bygger på en nytte-omkostningsanalyse, tager Michelman-kriteriet hensyn til den omkostning, som en part kan blive pålagt, når en retsregel finder

³⁰ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 95

³¹ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 100

³² Riis, Thomas, Retsøkonomi I: De nordiske juristmøder, 1999, s. 1155

³³ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 210

anvendelse. En allokering af ressourcer vil altså skulle foretages efter denne, da denne både tager hensyn til samfundet og den eller de parter som bliver pålagt omkostningerne ved en given retsregel.

1.7 Integreret metode

I den integrerede analyse, vil der tages højde for både juraen og økonomien.³⁴ Derfor vil kapitlet bero på de konklusioner, der er udledt af henholdsvis det juridiske og økonomiske kapitels analyser.³⁵ De to konklusioner holdes op mod hinanden, og på baggrund heraf ønskes det at finde ud af hvorvidt dansk ret sikrer, at mængden af ressourcer hos den kompetente tilsynsmyndighed kan anses at være efficient, samt at finde ud af hvilke retspolitiske tiltag, der kan gøre mængden efficient. Til besvarelse af det integrerede kapitel, vil benyttes retspolitik og retsøkonomi.

1.7.1 Retsøkonomi

Den første del af den integrerede analyse, vil inddrage retsøkonomien. Retsøkonomien er en tværfaglig disciplin og vil gennem brug af retsreglerne foretage økonomiske nytte- og efficiensanalyser.³⁶ På baggrund af de retsregler der blev udledt, af det juridiske kapitel og på baggrund af efficiens-kriteriet, der blev udledt af det økonomiske kapitel, ønskes det derfor undersøgt, hvorvidt den kompetente tilsynsmyndighed kan anses at have en efficient mængde af ressourcer.

1.7.2 Retspolitik

Retspolitikken inddrages i den sidste del af den integrerede analyse. Retspolitikken er et udtryk for, hvordan retsstillingen på et givent retsområde bør udforme sig.³⁷ Med retspolitik handler det således om, at aktørernes handlemåder påvirkes gennem retslig sanktion.³⁸ De reguleringsmæssige forslag, der vil blive fremlagt, baseres på resultatet fra retsøkonomien, og skal bruges som fundament til hvordan lovgivningen bør udformes.³⁹ Retspolitik skal i denne opgave benyttes til at forsøge at mindske hvidvask ved, at gøre indsatsen fra de danske kompetente myndigheder efficient.

³⁴ Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 449

³⁵ Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 451

³⁶ Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 430 og Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 22

³⁷ Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 445-446

³⁸ Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 446

³⁹ Tvarnø, Nielsen, 2017, s. 449

1.8 Struktur

Denne opgave vil være inddelt i fem kapitler. Det første kapitel har til hensigt at give læseren et overblik over hvordan opgaven vil tage sig ud, og hvad den vil indeholde. Kapitlet vil starte med en indledning og dernæst vil problemstilling og problemformulering blive præsenteret. Derudover vil opgavens afgrænsning fremgå af kapitlet og det samme vil metoden bag de analyser, der vil blive brugt til besvarelse af den juridiske, økonomiske og integrerede problemstilling.

Det juridiske kapitel er det andet kapitel i opgaven. Formålet med kapitlet er at finde ud af hvorledes den kompetente tilsynsmyndighed kan anses at have tilstrækkelige ressourcer til effektivt at føre tilsyn med bankerne, og hvorvidt dansk ret kan anses at understøtte kravet i det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2) omhandlende de kompetente tilsynsmyndigheders ressourcer.

Det tredje kapitel er det økonomiske kapitel. I dette kapitel vil det blive slået fast, hvorfor hvidvask er vigtig at bekæmpe, og hvorfor samfundet i den virkelige verden bekæmper hvidvask. Kapitlet har til hensigt at finde ud af hvordan hvidvask økonomisk påvirker samfundet, og hvordan myndighedernes ressourcer skal sikre en effektiv bekæmpelse. Til denne analyse benyttes velfærdsteori og effizienzsteori.

I det fjerde kapitel findes opgavens integrerede analyse, hvor resultaterne af henholdsvis den juridiske og den økonomiske analyse vil blive holdt op mod hinanden. I overensstemmelse med retspolitikken vil der herefter blive foreslået tiltag, som skal få det juridiske og økonomiske kapitel til at harmonere med hinanden.

En samlet konklusion vil fremgå til sidst i opgaven og vil have til hensigt at give en samlet besvarelse af de i kapitel 1 tre problemformuleringer.

2. Juridisk analyse

Med det juridiske kapitel ønskes der foretaget en analyse af hvorvidt dansk ret kan anses at efterleve det krav, der fremgår af det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2). I forlængelse af dette, skal det vurderes, hvorvidt den danske kompetente tilsynsmyndighed kan anses at have tilstrækkelige ressourcer med henblik på bekæmpelse af hvidvask. Dette skal vurderes gennem den tilsynsførelse den kompetente tilsynsmyndighed har benyttet sig af, og hvilke konsekvenser dansk rets efterlevelse af det 4. hvidvaskdirektiv kan anses at have for samfundet.

2.1 Hvidvaskloven

Hvidvaskområdet i Danmark er reguleret af reglerne i hvidvaskloven. Her gælder det, at de i HVL § 1, stk. 1, nr. 1-20 nævnte virksomheder er omfattet af hvidvasklovens regler. Herudover er det ens for alle virksomheder som omfattet af hvidvaskloven, at de er beliggende i Danmark. Det er primært finansielle virksomheder, der er omfattet af loven, men også få ikke-finansielle virksomheder omfattes, da også disse kan være genstand for hvidvask.⁴⁰

Danmark fik i 1993 den første hvidvasklov, lov nr. 348 af 9. juni 1993 om forebyggende foranstaltninger mod hvidvaskning af penge. Denne kom som følge af, at EU i 1991 havde udformet det første hvidvaskdirektiv (herefter 1. hvidvaskdirektiv), Rådets direktiv 91/308/EØF af 10. juni 1991 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge, som medlemsstaterne implementerede i national ret. Hensigten med direktivet var at udforme regler, som skulle forebygge hvidvask af penge med hjælp fra institutionerne på det finansielle marked samtidig med, at reglerne på området blev ensartet for på denne måde på bedste vis at beskytte det indre marked mod finansiell kriminalitet, jf. betragtning 2, 3 og 5 i det 1. hvidvaskdirektiv.

Siden 1991 har nye direktiver erstattet det 1. hvidvaskdirektiv, og det er i dag det 4. hvidvaskdirektiv med senere ændringer fra det 5. hvidvaskdirektiv, der danner baggrund for den danske gældende hvidvasklov. Udover, at der er pligt til EU-konform fortolkning⁴¹ og hvidvaskloven skal være i overensstemmelse med det 4. hvidvaskdirektiv, valgte Danmark i 1991 at blive medlem af FATF.⁴²

⁴⁰ L 41 som fremsat, afsnit 3.1.1, s. 25

⁴¹ C-6/64, Costa mod Enel

⁴² FATF, FATF Members and Observers, The 38 Members of the FATF and FATF, Denmark

Medlemskabet forpligter Danmark til at efterkomme de af FATFs udviklede 40 anbefalinger, senest revideret i 2018, hvis formål er at beskytte den finansielle sektor mod hvidvask og forebygge hvidvask.⁴³ Således er dansk ret ikke kun forpligtet til at følge EU-reglerne på området, men også de anbefalinger som FATF har udviklet.

2.1.1 Formålet med loven

Formålet med hvidvaskloven fremgår ikke direkte af hvidvaskloven, men findes i forarbejderne til den. Af forarbejderne er det beskrevet, at det med loven ønskes at styrke indsatsen mod de kriminelles udnyttelse af virksomheder beliggende i Danmark. I forebyggelsen mod hvidvask er formålet, at tilliden og stabiliteten i det finansielle marked ikke tager skade som følge af de kriminelles forsøg på brug af de finansielle institutioner til hvidvask.⁴⁴

2.1.2 Definitionen af hvidvask

Den juridiske definition af hvad der i lovens forstand omfatter hvidvask er fastlagt i HVL § 3. HVL § 3 er delt op i stk. 1 og stk. 2, hvoraf de handlemåder der i HVL § 3, stk. 1, nr. 1-3 er beskrevet, efter dansk ret betragtes som hvidvask. Handlemåderne er som følgende:

“ 1) Uberettiget at modtage eller skaffe sig eller andre del i økonomisk udbytte eller midler, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse.

2) Uberettiget at skjule, opbevare, transportere, hjælpe til afhændelse eller på anden måde efterfølgende virke til at sikre det økonomiske udbytte eller midlerne fra en strafbar lovovertrædelse.

3) Forsøg på eller medvirken til sådanne dispositioner”

Af HVL § 3, stk. 2, beskrives det, at de i HVL § 3, stk. 1, nr. 1-3 nævnte handlemåder også gælder den eller de personer, der har begået den bagvedliggende strafbare handling. Dette kaldes også selvhvidvask⁴⁵, og det er dermed lige meget om det er gerningsmanden selv eller en tredjemand, der foretager de nævnte handlemåder.

⁴³ FATF, International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, The FATF Recommendations, s. 6

⁴⁴ L 41 som fremsat, afsnit 1, s. 24

⁴⁵ L 41 som fremsat, § 3, s. 84

Der findes ikke at være krav til i hvilken grad af forsætlighed de nævnte handlemåder, der omfatter hvidvask, skal være foretaget i før end, at der er tale om hvidvask, jf. HVL § 3. Alle potentielle grader af bevidsthed, når de i HVL § 3, stk. 1, nr. 1-3 handlemåder udføres, må derfor anses at falde ind under begrebet hvidvask. Herudover, findes der heller ikke at være nogen bagatelgrænse for, hvornår et forhold er omfattet af definitionen på hvidvask og således store som små beløb vil altså være omfattet af HVL § 3.⁴⁶

Udover de nævnte handlemåder, som efter hvidvaskloven anses som hvidvask, findes der ligeledes ikke i loven eller forarbejder hertil nogen begrænsning på, hvor kort tid man skal have været involveret i disse handlinger før end, at det anses som hvidvask. De nævnte handlemåder forudsætter blot, at den lovovertrædelse, der ligger bag medfører et identificerbart og faktisk udbytte, for at der er tale om hvidvask.⁴⁷

2.1.3 Den kompetente tilsynsmyndighed og deres rolle

Når der skrives, den kompetente tilsynsmyndighed, menes der den myndighed, som har kompetence til at føre tilsyn med at de i HVL § 1, stk. 1, nr. 1-20 nævnte virksomheder overholder de regler de efter hvidvaskloven er pålagt. Det er dermed den kompetente tilsynsmyndighed, som med deres ressourcer effektivt skal føre tilsyn med virksomhederne og sørge for at hvidvask bekæmpes på effektiv vis. Bankerne er efter HVL § 1, stk. 1, nr. 1 omfattet af hvidvaskloven, og skal leve op til de regler som loven påkræver dem at følge. Da opgaven omhandler bankerne og om bekæmpelse og forebyggelse af hvidvask her, skal den kompetente tilsynsmyndighed for bankerne findes.

Finanstilsynet er én af de kompetente tilsynsmyndigheder, som er pålagt at føre tilsyn med nogle af de virksomheder, som er omfattet af hvidvaskloven, jf § 47, stk. 1. Finanstilsynet er herunder pålagt at føre tilsyn med de i HVL § 1, stk. 1, nr. 1-13 og 19 nævnte virksomheder. Da bankerne efter HVL § 1, stk. 1, nr. 1 er omfattet af loven, er det derfor Finanstilsynet, der er valgt til at være den kompetente tilsynsmyndighed og derfor dem, der skal føre tilsyn med bankerne, jf. HVL § 47, stk. 1. Med denne opgave, betyder det, at det er Finanstilsynets opgave at sørge for, at bankerne, omfattet af loven,

⁴⁶ Vejledning 2018-10-11 nr. 9854, Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, afsnit 2.1, s. 17

⁴⁷ L 41 som fremsat, afsnit 3.2.1, s. 27

overholder de regler, der i hvidvaskloven er, og dermed har de foranstaltninger, som skal til for effektivt at bekæmpe hvidvask.

Finanstilsynets tilsynsførelse, skal udføres på baggrund af den risikobaserede tilgang, der er i hvidvaskloven.⁴⁸ Dette betyder, at Finanstilsynet skal tage hensyn til de risici, som bankerne selv vurderer og identificerer, at der er til stede i netop deres bankvirksomhed.⁴⁹

Udover at føre tilsyn med de i HVL § 1, stk. 1, nr. 1 omfattede banker, er Finanstilsynet også pålagt efter HVL § 47, stk. 3, at samarbejde med de kompetente myndigheder i andre EU/EØS lande. Dette gælder for det tilfælde, at en dansk bank, med hovedkontor i Danmark, har en filial, der opererer på enten en anden medlemsstats territorium eller i en EØS stat. Det gælder her, at Finanstilsynet skal bistå ved kontroller og andre tilsynsaktiviteter her i landet, af bankerne i sådan en situation, jf. HVL § 47, stk. 3.

Til brug for udførelsen af de tilsyn med bankerne, som Finanstilsynet er pålagt af hvidvaskloven at udføre, er de givet en række beføjelser, der fremgår af hvidvasklovens kapitel 11. Kapitlet omfatter Finanstilsynet og deres kompetencer og beføjelser, som de kan eller skal gøre brug af, når det undersøges om bankerne har de foranstaltninger, der skal til for på effektiv vis at forebygge hvidvask, jf. HVL kap 11, §§47-56.

For at Finanstilsynet kan gøre brug af disse beføjelser og kompetencer, og i det hele taget for at kunne føre tilsyn med bankerne, gælder det at Finanstilsynet skal have ressourcer. Her vil det, som følge af Finanstilsynets håndtering af DB-sagen og Nordea-sagen⁵⁰, derfor være relevant at se på de ressourcer som Finanstilsynet har til rådighed til gennemførelse af tilsyn i bankerne. Herunder skal det undersøges, om det i dansk ret er nedskrevet, hvor mange ressourcer Finanstilsynet skal have tildelt, for effektivt at kunne udføre de tilsynsopgaver de er pålagt efter hvidvaskloven.

Der findes ingen bestemmelse i hvidvaskloven hvor af det fremgår, hvor mange ressourcer Finanstilsynet er tiltænkt for effektivt at kunne føre tilsyn med bankerne og dermed sørge for, at bankerne bekæmper hvidvask, som loven foreskriver. Det samme gælder af lovforarbejder til

⁴⁸ L 41 som fremsat, § 40, s. 146

⁴⁹ L 41 som fremsat, § 40, s. 146

⁵⁰ Se bilag 1, for beskrivelse af DB-sagen

hvidvaskloven, hvor der heller ikke her kommenteres på hvordan mængden af ressourcer hos Finanstilsynet sikres for, at der kan føres effektive tilsyn.

Der findes herudover heller ingen andre offentlig tilgængelige papirer, som stiller krav til Finanstilsynets ressourcer, for effektivt at kunne føre tilsyn med bankerne. De eneste krav, der stilles til Finanstilsynets ressourcer, er til dem der sidder i bestyrelsen (størrelse og kompetencer), jf. lov om finansiell virksomhed⁵¹, § 345, stk. 2, nr. 1-4.

Hvis der således ikke findes at være en bestemmelse i dansk ret, der fastsætter hvor mange ressourcer Finanstilsynet skal have for effektivt at bekæmpe hvidvask, er det i stedet interessant at se på hvem der bestemmer hvor mange ressourcer Finanstilsynet skal tildeles, og hvordan dette gøres.

2.1.3.1 Tildeling af ressourcer til Finanstilsynet

Hvert år får Finanstilsynet tildelt de ressourcer, som de i det kommende år kan benytte sig af, når de som led i deres tilsynsarbejde, skal føre tilsyn med bankerne. Her skal Finanstilsynet sørge for og kontrollere, at bankerne overholder reglerne i hvidvaskloven for dermed at mindske risikoen for potentiel hvidvask.

Ressourcerne tildeles hvert år når finansloven⁵² vedtages, og efter at regeringen, jf. grundlovens § 45, stk. 1 har fremsat forslag til finanslov. I finansloven vedtages det hvor mange penge og ressourcer hver myndighed har til rådighed for udførelsen af deres opgaver i det kommende år. Finansloven ændres hvert år, og allokeringen af ressourcer er derfor forskellig fra år til år, jf. grundlovens § 45, stk. 1. Finansloven udvikles af Finansministeriet, som sender lovforslaget til godkendelse i Folketinget, og af denne årsag er det derfor Folketinget, som i sidste ende vedtager, hvor mange ressourcer hver myndighed skal have.⁵³

Før end, at der i den nye finanslov kan nedskrives hvor mange ressourcer hver myndighed skal tildeles, og hvor mange ressourcer Finanstilsynet skal tildeles, skal Finansministeriet vide hvor mange ressourcer Finanstilsynet har behov for. Det er bestyrelsen i Finanstilsynet, der fremsender

⁵¹ Bekendtgørelse af lov om finansiell virksomhed, nr 457 af 24/04/2019, med senere ændringer i LOV nr 554 af 07/05/2019

⁵² Finansloven for finansåret 2019, LTB nr 2 af den 27. december 2018

⁵³ Finansministeriet, Finansloven

Finanstilsynets forslag til budget til erhvervsministeren, jf. bekendtgørelse om forretningsordenen for bestyrelsen for Finanstilsynet⁵⁴, § 4, stk. 2, nr. 2. Herefter vurderer erhvervsministeren forslaget og tager forslaget til budget op til Finansministeriet og Finansloven.⁵⁵

Finder Finanstilsynet, at de efter Finansloven er vedtaget, har behov for flere ressourcer, kan de gå til erhvervsministeren, som herefter kan anmode Finansudvalget om tilslutning til flere ressourcer gennem aktstykker. Godkender Finansudvalget, som består af folkevalgte politikere, aktstykket, kan Finanstilsynet derefter efter sædvane handle som var bevillingen givet ved lov.⁵⁶ Derudover blev det set i DB-sagen, at erhvervsministeren af egen drift kan anmode Finansudvalget om flere ressourcer til Finanstilsynet.⁵⁷

Uanset hvad er det således Folketinget, der i sidste ende godkender de ressourcer, som Finanstilsynet tildeles, på baggrund af hvad både Finanstilsynet, Erhvervsministeren og Folketinget synes at de skal tildeles, for at kunne udføre de tilsynsopgaver de er pålagt efter de forskellige lovgivninger. Det er herefter Finanstilsynets ansvar at fordele ressourcerne mellem de forskellige afdelinger, for herunder også at passe den tilsynsopgave de er pålagt efter HVL § 47, stk. 1 og 3, som skal sørge for at hvidvask bekæmpes.

En sidste mulighed for at undersøge hvorvidt, der stilles krav til den mængde af ressourcer Finanstilsynet skal bruge for effektivt at kunne udføre deres tilsynsopgaver, er ved at se i Finansloven. Finanstilsynets ressourcer tildeles i Finanslovens §8.23, men det er de finansielle virksomheder, der betaler for en del af Finanstilsynets arbejde, jf. lov om finansiell virksomhed § 361.

Af Finanslovens § 8.23.01, nr. 5 fremgår det, at målet med Finanstilsynet, er i overensstemmelse med principperne om risikobaseret tilsyn, løbende at føre stærkt og effektivt tilsyn med de i HVL §1, stk. 1, nr. 1-13 og 19 omfattede virksomheder. Dette er altså blot hvordan det forventes, at tilsynet udfører deres opgaver, men omhandler ikke hvor mange ressourcer, der hertil skal bruges specifikt til bekæmpelse af hvidvask. Det fremgår således heller ikke af Finansloven hvor mange ressourcer, der

⁵⁴ Bekendtgørelse om forretningsordenen for bestyrelsen for Finanstilsynet, nr 525 af den 23. maj 2018

⁵⁵ Folketinget, Finansudvalgets arbejde

⁵⁶ Folketinget, Finansudvalgets arbejde

⁵⁷ Vilsbøl, Signe, Jarlov på samråd: Finanstilsynet har ikke bedt mig om flere ressourcer, Danmarks Radio og Folketinget, Aktstykke 140, Folketingstidende Tillæg E

skal til for, at Finanstilsynet kan føre effektivt tilsyn. Og heller ikke hvad der vurderes at være tilstrækkelige ressourcer til bekæmpelsen af hvidvask, jf. finanslovens § 8.23.01.

I og med at tildelingen af ressourcer finder sted som beskrevet i ovenstående, og der derfor ikke er nogen fastsatte regler for, hvornår Finanstilsynet kan anses for at have ressourcer nok til at bekæmpe hvidvask tilstrækkeligt, vil EU-retten inddrages. EU-retten vil inddrages, da der skal ses på om der her findes regler, der fastlægger en mængde af ressourcer, som de kompetente tilsynsmyndigheder skal have til rådighed før end, at de kan anses for at føre effektive tilsyn.

2.2 EU-retten og det 4. hvidvaskdirektiv

Det lovgivningsmæssige område, der vedrører hvidvask, er i EU reguleret med direktiv, og det 4. hvidvaskdirektiv er her det gældende direktiv på området. Det 4. hvidvaskdirektiv er som det tilskrives, det fjerde i rækken, der regulerer hvidvask, og det blev af EU vedtaget den 20. maj 2015. Som følge af det 4. hvidvaskdirektivs vedtagelse, skal medlemsstaterne, inden for den i direktivet fastsatte frist, have sørget for, at den nationale lovgivning på området har de nødvendige bestemmelser, der skal til for at efterkomme de i direktivets fastsatte bestemmelser, jf. det 4. hvidvaskdirektivs art. 67(1). I artiklen er fastsat en frist til efterlevelse af direktivet, der hedder den 26. juni 2017, og i Danmark blev direktivet implementeret i dansk ret, den nugældende hvidvasklov, den 8. juni 2017.

Det 4. hvidvaskdirektiv er, ligesom dets forgængere, et minimumsdirektiv, hvorefter national ret skal sørge for at have mindst lige så strenge, eller mere restriktive regler end direktivet foreskriver, jf. art. 5 i det 4. hvidvaskdirektiv. Hvidvaskloven må derfor gerne pålægge strengere krav end hvad der er foreskrevet i direktivet, således at de der er omfattet af hvidvaskloven, er underlagt strengere krav at leve op til, end hvis de i stedet blot skulle overholde reglerne fra direktivet.

Ikke kun EU har haft indflydelse på de i direktivets fastsatte bestemmelser, men også FATF's anbefalinger har. Idet EU-Kommissionen⁵⁸ og dermed EU er særskilt medlem af FATF, har EU ved udformningen af direktivet taget særligt hensyn til de anbefalinger⁵⁹, som FATF har udviklet til

⁵⁸ FATF, FATF Members and Observers, The 38 Members of the FATF & FATF

⁵⁹ FATF, International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, The FATF Recommendations

bekæmpelse af hvidvask.⁶⁰ Derfor er en del af FATF's anbefalinger inkorporeret i direktivet, således at medlemsstaterne derigennem lever op til de af FATF's udviklede anbefalinger. Da det tidligere blev slået fast, at også Danmark er selvstændigt medlem af FATF, efterlever Danmark derigennem FATF's anbefalinger gennem eget medlemskab og gennem EUs.

Det 4. hvidvaskdirektiv danner dermed baggrund for national ret i de forskellige medlemsstater, og hvad formålet med direktivet er, vil fremgå af næste afsnit.

2.2.1 Formålet med det 4. hvidvaskdirektiv

Formålet med det 4. hvidvaskdirektiv, er beskrevet i direktivets art. 1, hvor det fremgår, at direktivet har til hensigt at forebygge hvidvask. Beskrivelsen af formålet med hvidvaskdirektivet i art. 1, findes at være det overordnede formål med direktivet og herudover findes der i direktivets betragtninger, udarbejdet af EU-parlamentet og EU-Rådet, også at være en uddybning af hensigten med direktivet. Det fremgår af betragtningerne, at EU med direktivet har ønsket at bekæmpe hvidvask af penge, fordi hvidvask, når det sker succesfuldt, kan skade stabiliteten, integriteten og omdømmet i den finansielle sektor.⁶¹ Det fremgår ydermere af betragtningerne til direktivet, at EU ligeledes ønsker at bekæmpe hvidvask effektivt, da hvidvask af EU anses som et væsentligt problem på EU-plan. Produktionen af hvidvask skal derfor bekæmpes, da hvidvask kan true det indre marked, ødelægge tilliden til det finansielle system og dermed udsættes det finansielle marked for en alvorlig svækkelse.⁶²

Direktivet ønsker dermed i sidste ende, at en bekæmpelse af hvidvask kan føre til forebyggelse af produktionen af hvidvask, da det ønskes at reglerne fører til, at det bliver mindre attraktivt at hvidvaske gennem medlemsstaterne i EU. Formålet med EUs regler på hvidvaskområdet er således at sørge for, at Unionen som helhed beskytter den finansielle sektor fra at lide skade som følge af hvidvask.

Da hvidvaskloven afhænger af EU-retten, ønskes det derfor undersøgt hvorledes det 4. hvidvaskdirektiv indeholder regler for hvor mange ressourcer de kompetente tilsynsmyndigheder skal tildeles for effektivt at kunne føre tilsyn, der har til hensigt at forebygge hvidvask. Det skal dermed undersøges, hvorvidt der findes at være standarder eller lignende, der f.eks. på baggrund af antallet af

⁶⁰ Det 4. hvidvaskdirektiv, betragtning 4

⁶¹ 4. hvidvaskdirektiv, betragtning 1

⁶² 4. hvidvaskdirektiv, betragtning 2

finansielle virksomheder på markedet, skal benyttes til en vurdering af, hvor mange ressourcer den kompetente tilsynsmyndighed skal tildeles for at effektivt, at kunne føre tilsyn.

HVL § 47 regulerer som tidligere skrevet det faktum, at Finanstilsynet er den kompetente tilsynsmyndighed til at føre tilsyn med bankerne. Af forarbejderne til denne paragraf fremgår det, at artikel 48 i det 4. hvidvaskdirektiv gennemfører HVL § 47,⁶³ og derfor skal der i opgaven ses på det 4. hvidvaskdirektivs art. 48, for hermed at undersøge hvad denne siger om de kompetente tilsynsmyndigheder.

2.2.2 Artikel 48

Den omtalte artikel 48, ligger under direktivets afdeling 2 i kapitel 6, og omhandler "Tilsyn". Artiklen indeholder 10 stykker, men her vil kun de relevante nævnes. Af artiklen fremgår det som det første, at EU pålægger medlemsstaterne at sørge for, at de kompetente tilsynsmyndigheder fører effektivt tilsyn, for dermed at sikre, at direktivet overholdes, jf. det 4. hvidvaskdirektivs art. 48(1). For at kunne føre effektivt tilsyn med de virksomheder, som er omfattet af de respektive nationale lovgivninger, er det vigtigt med ressourcer hos tilsynsmyndighederne, og netop dette handler artikel 48(2) om.

2.2.2.1 Artikel 48 (2)

Artikel 48(2) omhandler de kompetente ressourcer og beføjelser som medlemsstaterne skal sørge for, at de kompetente tilsynsmyndigheder har til rådighed, når de skal udføre de opgaver, de er pålagt efter national ret, og som de skal have til rådighed for effektivt at kunne bekæmpe hvidvask. Der vil ikke tages stilling til de krav, der er i artiklen til de kompetente tilsynsmyndigheders beføjelser.

Det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2) om de kompetente tilsynsmyndigheders ressourcer og beføjelser lyder som følgende:

"Medlemsstaterne sikrer, at de kompetente myndigheder har tilstrækkelige beføjelser, herunder beføjelse til at kræve fremlæggelse af alle oplysninger, der er relevante for at føre tilsyn med direktivets overholdelse, og gennemføre kontroller, samt har tilstrækkelige finansielle, menneskelige og tekniske ressourcer til at kunne udføre deres funktioner. Medlemsstaterne sikrer, at disse myndigheders personale holder en høj standard i deres

⁶³ L 41 som fremsat, § 40, s. 146

arbejde, herunder for fortrolighed og databeskyttelse, og at personalet i høj grad udviser integritet og har passende kvalifikationer.”

I artiklen tages der højde for hvor mange ressourcer de kompetente tilsynsmyndigheder skal tildeles for effektivt at kunne udføre deres opgaver, som led i bekæmpelsen af hvidvask. Her tages ikke alene kun højde for de ressourcer, der skal tildeles de kompetente tilsynsmyndigheder, men her stilles også krav til hvor mange ressourcer de skal have. Efter artikel 48(2) skal medlemsstaterne altså sørge for, at de kompetente tilsynsmyndigheder har tilstrækkelige ressourcer til at udføre deres funktioner, og til effektivt at kunne bekæmpe og forebygge hvidvask, som er formålet med direktivet.

Artikel 48(2) tager udover stilling til mængden af ressourcer de kompetente tilsynsmyndigheder skal tildeles, også stilling til de evner og kvaliteter, som ressourcerne skal besidde. Herunder stilles der fra EU's side ligeledes krav til, at medlemsstaterne skal sikre og sørge for, at ressourcerne i de kompetente tilsynsmyndigheder holder en høj standard i deres arbejde ved, at disse har passende kvalifikationer, samt i høj grad udviser integritet.

Bestemmelsen er af generel karakter, og henvender sig til alle kompetente tilsynsmyndigheder. Den henvender sig derfor også til udførelsen af de tilsyn der føres, af alle de i direktivet omfattede virksomheder. Det gælder derfor også, at medlemsstaterne skal sørge for, at det kompetente tilsyn har ressourcer nok til at bekæmpe hvidvask effektivt i bankerne, og føre tilsyn med disse.

Tilsynene, der udføres af de kompetente tilsynsmyndigheder, skal således udføres effektivt, og dette skal de tilstrækkelige ressourcer sørge for. Bestemmelsen skal hermed også forstås således, at uden tilstrækkelige ressourcer, er det ikke muligt for de kompetente tilsynsmyndigheder at føre effektive tilsyn efter artikel 48(1). Uden disse er det heller ikke muligt at forebygge hvidvask, som direktivet foreskriver, er hensigten med direktivet.

I direktivet beskrives det således, hvor mange ressourcer det forventes de kompetente tilsynsmyndigheder i de respektive medlemsstater bliver tildelt, samt hvilke kvalifikationer ressourcerne har til udførelsen af de tilsynsopgaver, der skal udføres som led i bekæmpelsen mod hvidvask. Hvad der derimod ikke fremgår af direktivets bestemmelse, er hvordan tilstrækkelighedsbegrebet skal forstås og efter hvilke, hvis nogen, parametre medlemsstaterne skal tildele ressourcer på baggrund af. Hvordan tilstrækkelighedsbegrebet i artikel 48(2) skal forstås,

fremkommer hverken af direktivets artikler eller betragtningerne hertil, og derfor skal det undersøges om begrebet er defineret og forklaret et sted.

2.2.2.1.1 Hvad er “tilstrækkelige” ressourcer

EU er som nævnt i ovenstående afsnit særskilt medlem af FATF, og af den grund er en del af de i alt 40 udviklede anbefalinger fra FATF inkorporeret i det 4. hvidvaskdirektiv. Det er derfor nærliggende at undersøge, hvorvidt FATF har en anbefaling, der ligner direktivets artikel 48(2), eller blot en anbefaling, der stiller krav til de kompetente tilsynsmyndigheders mængde af ressourcer. Og om de i så fald uddyber hvorledes dette tilstrækkelighedsbegreb skal fortolkes på. Læses FATF's anbefalinger, kan der findes frem til, at FATF's anbefaling nr. 26 omhandler regulering og supervision af finansielle institutioner. Af denne anbefaling står der, at de kompetente tilsynsmyndigheder har til opgave at sørge for, at de kriminelle ikke finder det attraktivt at hvidvaske gennem de finansielle institutioner.⁶⁴ I en uddybning til anbefalingen beskrives det, at de kompetente tilsynsmyndigheder skal have tilstrækkelige ressourcer til at udføre sine tilsynsopgaver i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask samt, at disse ressourcer ligesom det står skrevet i artikel 48(2), skal have passende kvalifikationer og udvise høj integritet.⁶⁵ Artikel 48(2) afspejler blot det, der fremgår af uddybningen til anbefaling 26 hos FATF, og der findes således ikke at være en uddybning af, hvordan medlemsstaterne vurderer hvad tilstrækkelige ressourcer til effektivt at føre tilsyn er.

I rapporten omhandlende supra-national risk assessment⁶⁶ (herefter SNRA-rapporten), udarbejdet af EU-kommissionen, analyseres de risici som EU potentielt kan stå overfor i en hvidvask-sammenhæng.⁶⁷ Udover at beskrive de risici, der er i EU lige nu, tager rapporten også stilling til de ressourcer, som de kompetente tilsynsmyndigheder, efter det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2), skal tildeles af medlemsstaterne for at kunne bekæmpe hvidvask effektivt. I et afsnit i SNRA-rapporten kaldet “anbefalinger til medlemsstaterne” fremgår det, at der til formuleringen “tilstrækkelige”

⁶⁴ FATF, International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, The FATF Recommendations, s. 21

⁶⁵ FATF, International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation, The FATF Recommendations, s. 92-93

⁶⁶ Europa Kommissionen, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities

⁶⁷ Europa Kommissionen, Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, s. 2

ressourcer i art. 48(2) i det 4. hvidvaskdirektiv, ikke findes et system eller nogen parametre, der skal benyttes til at beregne hvor mange ressourcer de kompetente myndigheder skal tildeles før end, at EU anser det som tilstrækkelige ressourcer. Endvidere fremgår det af afsnittet, at antallet af ressourcer hos de kompetente myndigheder hverken skal afhænge af størrelsen af den pågældende finansielle sektor, eller af antallet af forpligtede enheder på markedet.⁶⁸ Det er derimod op til medlemsstaterne selv at demonstrere at deres kompetente tilsynsmyndigheder har tilstrækkelige ressourcer. Ressourcerne som medlemsstaterne skal tildele de kompetente tilsynsmyndigheder, skal til gengæld uddeles på baggrund af de nationale risici, som medlemsstaterne gennem deres årlige nationale risikorapport finder, at der er i staten.⁶⁹ SNRA-rapporten gør til sidst samtidig opmærksom på, at det er vigtigt, at der skal føres fysiske tilsyn i overensstemmelse med de nationale risici, som er identificerede, både på periodisk og ad hoc basis.

Det er dermed medlemsstaterne selv, der skal vurdere, hvorvidt de kompetente tilsynsmyndigheder er blevet tildelt tilstrækkeligt med ressourcer, til at kunne udføre de tilsynsopgaver de er pålagt efter national hvidvasklovgivning. Det er derimod EU, der har kompetencen til at vurdere, hvorvidt medlemsstaten kan anses for at have tildelt tilsynsmyndighederne en mængde, der falder ind under tilstrækkelighedsbegrebet i artikel 48(2).

2.2.2.1.1.1 Betydningen af tilstrækkelighedsbegrebet i dansk ret

Selvom det ikke fremgår af dansk ret hvilken mængde af ressourcer Finanstilsynet skal have for effektivt at kunne udføre de tilsynsopgaver de er pålagt efter hvidvaskloven, er der alligevel regler herfor gennem direktivet. Når artikel 48(2) i direktivet derfor pålægger medlemsstaterne at tildele de kompetente tilsynsmyndigheder tilstrækkelige ressourcer, vil det dermed også gælde Finanstilsynet. Det betyder derfor, at det er den danske stat, der har til opgave at sørge for, at Finanstilsynet har tilstrækkelige ressourcer til effektivt at bekæmpe hvidvask i bankerne, og sørge, at bankerne overholder hvidvasklovens regler. Ydermere betyder det, at det er den danske stats alene, der har beslutningskompetencen til at vurderer hvor mange ressourcer, der kan anses for at være tilstrækkelige ressourcer, dog på baggrund af de risici, der hvert år i den årlige nationale risikorapport bliver

⁶⁸ Europa Kommissionen, "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities", s. 17

⁶⁹ Europa Kommissionen, "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities", s. 17

beskrevet. Det gælder den danske stat derudfra at finde ud af hvor mange ressourcer, der er tilstrækkeligt for Finanstilsynet til at kunne bekæmpe hvidvask effektivt.

Så selvom der ikke i dansk lovgivning er nogen regler, der bestemmer hvor mange ressourcer Finanstilsynet skal tildeles, for effektivt at kunne føre tilsyn med bankerne, så findes der en sådan regel i det 4. hvidvaskdirektiv, artikel 48(2). Og denne artikel pålægger den danske stat at sørge for, at en tilstrækkelig mængde af ressourcer er til stede hos Finanstilsynet. Et krav som dette skal derfor sikre, at Finanstilsynet kan udføre en effektiv tilsynsførelse af bankerne omfattet af HVL § 1, og sørge for, at der ikke produceres hvidvask gennem bankerne som følge af utilstrækkelige opfyldelse af hvidvasklovens regler fra bankernes side.

Det skal derfor gennem afsnit 2.3 vurderes hvorvidt Finanstilsynet kan anses at have tilstrækkelige ressourcer, og hvorvidt dansk ret understøtter kravet om tilstrækkelige ressourcer fra det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2).

2.3 En vurdering af Finanstilsynets ressourcer

Med det samlede afsnit 2.3 ønskes det analyseret hvorvidt dansk ret forsømmer kravet, der er fra EU's side om, at de kompetente tilsynsmyndigheder skal have tilstrækkelige ressourcer, til effektivt at bekæmpe hvidvask, og således herunder også i bankerne.

2.3.1 Kritik af Finanstilsynet

I vurderingen af hvorvidt Finanstilsynet kan anses at have tilstrækkelige ressourcer, skal der tages højde for den kritik, som Finanstilsynet tidligere har modtaget. Finanstilsynet kritiserer blandt andet deres egen ageren i DB-sagen, og har været ude at indrømme, at de i sagen valgte at stole for meget på de oplysninger, som Danske Bank gav.⁷⁰

Udover den kritik som finanstilsynet selv har forelagt i deres rapport, kommer der også kritik fra både EU og FATF. EU har kritiseret Finanstilsynet for deres ageren i DB-sagen, herunder både deres ageren mens mistænkelige transaktioner strømmede gennem den estiske filial, men også for deres efterfølgende håndtering af sagen.

⁷⁰ Ritzau Finans, Finanstilsynet: Vi stolede for meget på Danske Bank

Som medlem af FATF bliver man inspiceret således, at FATF har mulighed for at vurdere hvordan deres medlemmer lever op til deres anbefalinger.⁷¹ På baggrund af inspiceringen fremstilles der en evalueringsrapport (Mutual Evaluation Report, herefter MER), som gives til den pågældende medlemsstat. Evalueringsrapporten bygger både på kritik og fremtidige anbefalinger til medlemsstaten.⁷² Danmark modtog i 2017 sin MER⁷³, hvori FATF kritiserer Finanstilsynet og dets ressourcer.

2.3.1.1 Kritik fra EU

Kritikken fra EU kan blandt andet findes i Europa Parlamentets Draft Report⁷⁴ hvori det fremgår, at for mange medlemsstater har fejlet ved ikke tilstrækkeligt at have omstillet sig til det 4. hvidvaskdirektivs regler.⁷⁵ I forbindelse med manglende omstilling, manglende håndhævelse af hvidvaskreglerne og ineffektiv tilsynsførelse, er der dukket nogle sager op, som EU gerne ville have undgået.⁷⁶ DB-sagen og Finanstilsynet bliver i denne sammenhæng gjort til genstand for et sådan eksempel, hvor Finanstilsynet bliver kritiseret for manglende ansvarlighed.⁷⁷

Også i Europa Parlamentets In-Depth Analysis⁷⁸ modtager Finanstilsynet kritik. I denne er der modtaget kritik for ikke at have udført sine hvidvaskinspektioner med Danske Bank tilstrækkeligt. Dette betyder, at havde Finanstilsynet udført tilstrækkelige inspektioner med koncernen, da ville sandsynligheden for, at de mistænkelige transaktioner ville være blevet opdaget før være højere. Dette fordi filialen i Danmark ville være sikret de nødvendige hvidvask foranstaltninger, og Finanstilsynet ville have understøttet det estiske tilsyns forespørgsler på bedre vis.⁷⁹

⁷¹ FATF, Mutual Evaluations

⁷² FATF, Mutual Evaluations

⁷³ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Denmark, Mutual Evaluation Report, 2017

⁷⁴ European Parlamentet, Draft Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance, 2018/2121(INI), 2018

⁷⁵ European Parlamentet, Draft Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance, s. 20-21

⁷⁶ European Parlamentet, Draft Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance, s. 21

⁷⁷ European Parliament, Draft Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance, s. 21-22

⁷⁸ Europa-Parlamentet, In Depth Analysis, Money Laundering - Recent cases from a EU banking supervisory perspective, 2019

⁷⁹ Europa Parlamentet, In Depth Analysis "Money Laundering - Recent cases from a EU banking supervisory perspective, s. 7 og bilag 1

Som svar på et spørgsmål stillet til Europa Parlamentet, giver Europa Parlamentet en indikation af, at de nylige hvidvask-skandaler, der har været i EU, skyldes for få ressourcer hos de nationale kompetente tilsynsmyndigheder.⁸⁰ Herunder nævnes DB-sagen, og Europa Parlamentet indikerer herved også, at Finanstilsynet ikke har haft tilstrækkelige ressourcer til at udføre de tilsynsopgaver de, efter hvidvaskloven, er pålagt.

2.3.1.2 Kritik fra FATF

Som noget af det første i FATF's MER-rapport evalueres de forskellige foranstaltninger, som skal være med til at bekæmpe hvidvask. Disse deles op i effektivitet (IO) og teknisk compliance (R). IO foranstaltningerne er tildelt en kategori, som hver gives en af de fire mulige ratings: High, Substantial, Moderate og Low. Ratingen gives således, at der for den bedste effektivitet gives ratingen "High" og der ved den dårligste rating gives "Low". I kategorien IO.3, omhandlende supervision, bliver Danmark af FATF tildelt ratingen "Low". Den overordnede tilsynsførelse af de i HVL § 1, stk. 1, nr. 1-21 omfattede virksomheder modtager Danmark altså den dårligst mulige rating fra FATF.⁸¹ Herudover scorede Danmark i kategorien R.26 om "Regulation and supervision of financial institutions" ratingen "Partially Compliant", som er den næstdårligste rating ud af fire mulige.

FATF har i rapporten flere kritikpunkter de fremfører. Det første punkt omhandler mængden af tilsyn, som FATF mener har været begrænset. Det andet punkt omhandler de beføjelser og ressourcer, som tilsynene skal have stillet til rådighed for at kunne føre effektive tilsyn. Mængden af beføjelser og ressourcer kritiseres af FATF for at være for smal.⁸² FATF mener ikke her, at frekvensen af Finanstilsynets tilsyn, hverken onsite eller off-site, har været stor nok, og samtidig får Finanstilsynet også kritik for intensiteten af de foretagne tilsyn.⁸³ Finanstilsynet kritiseres for ikke at have foretaget nok onsite inspektioner taget mængden af finansielle institutioner i betragtning, herunder også for få inspektioner af bankerne. Her blev foretaget i alt 13 onsite inspektioner mellem årene 2012-2016, hvilket betyder, at størstedelen af banksektoren i den periode er forbigået. Herudover beskriver FATF, at der i 2016 blev foretaget tilsyn af den største bank i Danmark, som to medarbejdere stod for, hvor i

⁸⁰ Europa Parlamentet, Parliamentary question, 18. april 2019, Subject: Money Laundering in the EU banking sector

⁸¹ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Denmark, Mutual Evaluation Report, s. 12 og 101

⁸² FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Denmark, Mutual Evaluation Report, s. 101

⁸³ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Denmark, Mutual Evaluation Report, s. 101 og 109

alt tre dage var sat af til dette tilsyn. Tilsynet bestod mest af interviews, hvoraf Finanstilsynet kritiseres for at have glemt undersøgelse af effektiviteten af redskaber til at forhindre hvidvask, samt for at stole for meget på bankens interne risiko og kontrolrapport. Dermed beskyldes Finanstilsynet at have stølet for meget på de informationer, som banken havde udleveret til dem.⁸⁴ Af evalueringen af kategorien “supervision” fremgår det ydermere, at FATF ikke finder, at dybden eller omfanget af de foretagne inspektioner har været grundige nok, taget den målte risikofaktor i betragtning.

Som følge af dette, findes metodologien for de foretagne inspektioner at være inkonsistent, og FATF mener, at alle disse mangler ved Finanstilsynet synes at være grundet manglende ressourcer til at udføre de tilsynsopgaver de efter hvidvaskloven er pålagt.⁸⁵

Kritikken fra EU mod Finanstilsynet skyldes primært forhold, der skete tilbage i perioden 2008-2015, mens kritikken fra MER-rapporten rettet mod Finanstilsynet bygger på en inspektion udført af FATF i november 2016. Begge syntes dengang ikke imponeret over Finanstilsynets ageren i kampen mod hvidvask og holdes kritikken fra FATF og kritikken fra EU op mod hinanden, synes utilstrækkelige ressourcer hos Finanstilsynet at være årsagen til al kritikken. Det er alt andet lige svært at udføre effektive (både mængde og dybde) tilsyn, hvis ikke der er tilstrækkeligt med ressourcer til stede. Ligeledes kan de få ressourcer også påvirke kvaliteten af samarbejdet med andre tilsyn, som kan være svært at bevare, hvis ikke der findes at være tilstrækkelige ressourcer til stede.

2.3.1.1.1 Kritikkens berettigelse i dag

Kritikken, der i det ovenstående er beskrevet, henvender sig alt sammen til Finanstilsynets ageren under den dagældende hvidvasklov og det 3. hvidvaskdirektiv, men kravet om, at medlemsstaterne skulle sørge for, at de kompetente tilsynsmyndigheder havde tilstrækkelige ressourcer, eksisterede også dengang, jf. det 3. hvidvaskdirektivs art. 37(2). Kravet om, at Finanstilsynet skulle have tilstrækkelige ressourcer til effektivt at kunne føre tilsyn, og til at forebygge hvidvask i bankerne, gjaldt altså også dengang. Heller ikke dengang fandtes der nogen bestemmelser i dansk ret, der satte et krav til Finanstilsynets ressourcer, jf. den dagældende hvidvasklov og forarbejderne hertil.

⁸⁴ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Denmark, Mutual Evaluation Report, s. 110-111

⁸⁵ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Denmark, Mutual Evaluation Report, s. 103-104

Derimod fandtes den dagældende hvidvasklov og det 3. hvidvaskdirektiv at være mindre strenge end de regler, der i dag skal overholdes efter hvidvaskloven. Med det 4. hvidvaskdirektiv, blev den risikobaserede tilgang introduceret og med den fulgte strengere krav til foranstaltningerne mod hvidvask, jf. det 4. hvidvaskdirektiv. Med de strengere krav, der blev implementeret i dansk ret med den nugældende hvidvasklov, fulgte også konsekvensanalysen til loven.⁸⁶ De i forarbejderne beskrevne økonomiske konsekvenser, som følge af implementeringen af det 4. hvidvaskdirektiv i dansk ret, tager ikke højde for, at Finanstilsynet grundet strengere regulering, har behov for flere ressourcer til at føre tilsyn med bankerne. Der blev altså ikke dengang den nugældende hvidvasklov blev vedtaget, taget hensyn til om Finanstilsynet havde tilstrækkelige ressourcer til effektivt at kunne udføre tilsyn med bankerne, eller hvilken effekt lovens vedtagelse ville have på behovet for ressourcer.

Derudover modtog Danmark i november 2018, altså efter den nye hvidvasklov var trådt i kraft, en Follow-up Report (herefter FUR-rapporten)⁸⁷ fra FATF, som har til hensigt at følge op på evalueringen i MER-rapporten. Rapporten forholder sig kun til den tekniske del af MER-rapporten, og da FUR-rapporten ikke forholder sig til kategorien R.26, og den samme rating som i MER-rapporten igen er givet, antages det at FATF ikke anså, at der i november 2018 var sket nogen ændring af de kritikpunkter, som FATF tilbage i november 2016 havde til Finanstilsynets måde at føre tilsyn på.

Det skal yderligere nævnes, at Finanstilsynet som følge af DB-sagen selv har ønsket flere ressourcer til bekæmpelse af hvidvask⁸⁸, som de af staten er blevet tildelt på baggrund af DB-sagen og fokus på “styrkelse af indsats mod finansiell kriminalitet”.⁸⁹

2.3.2 Tilstrækkelige ressourcer

På baggrund af kritikken rettet mod Finanstilsynet for deres ageren i årene mellem 2007-2016, og på baggrund af det 3. hvidvaskdirektiv, kunne Finanstilsynet dengang ikke anses for at have tilstrækkelige ressourcer til at føre effektivt tilsyn med bankerne. Men når det skal vurderes, hvorvidt Finanstilsynet kan anses at have tilstrækkelige ressourcer til effektivt at føre tilsyn med bankerne, i dag kan der være sket lidt siden 2016.

⁸⁶ L 41 som fremsat, afsnit 4-6, s. 62-63

⁸⁷ FATF, Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Denmark, 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating, 2018

⁸⁸ Finanstilsynet, Redegørelse om Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank i forhold til Estland-sagen, s. 7

⁸⁹ Regeringen, Styrkelse af Indsatsen mod Finansiell Kriminalitet, s. 2 og 9-10

På den ene side er kravene til Finanstilsynets arbejde blevet mere omfattende, end det var under den dagældende hvidvasklov. I den dagældende hvidvasklov fandtes heller ingen regel i dansk ret, der pålagde Finanstilsynet at have tilstrækkelige ressourcer, når de udførte deres tilsynsopgaver med bankerne, således at der blev sikret en effektiv bekæmpelse af hvidvask. FUR-rapporten melder heller ikke om forbedringer hos Finanstilsynet i forhold til mængden af ressourcer, men FUR-rapporten blev også skrevet før Finanstilsynet bad om flere ressourcer fra staten. Alt dette taler derfor for, at Finanstilsynets ressourcer må anses at være utilstrækkelige til at kunne føre effektive tilsyn.

På den anden side er den danske stat, som følge af DB-sagen, blevet mere opmærksom på finansiel kriminalitet, og ønsker at have større fokus på dette, hvoraf der som følge heraf er blevet tildelt Finanstilsynet flere ressourcer til de næste tre år.⁹⁰ Dette taler således for, at Finanstilsynet i dag må anses at have en mængde af ressourcer, som er tilstrækkelig til at kunne føre effektive tilsyn. Da den danske stat i dag har stor opmærksomhed rettet mod vigtigheden af, at hvidvask bekæmpes, og helst ikke vil i en lignende situation som DB-sagen, vil Finanstilsynet opnå en mængde af ressourcer, som efter det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2) lever op til kravet om, at de kompetente tilsynsmyndigheder skal tildeles tilstrækkelige ressourcer til effektivt at føre tilsyn.

2.3.3 Tilstrækkelighed og understøttelse af artikel 48(2)

Hvorvidt dansk ret lever op til det krav der stilles i det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2), er en anden vurdering, end hvorvidt Finanstilsynet kan anses at have tilstrækkelige ressourcer efter samme artikel.

Da direktivet ikke er direkte bindende i sig selv, vil denne derfor ikke direkte kunne gælde på en medlemsstat. Det kræver derfor, at medlemsstaten skal implementere direktivet i sin nationale lovgivning. Da dansk ret hverken i hvidvaskloven eller i anden lov foreskriver, at den kompetente tilsynsmyndighed, i dette tilfælde Finanstilsynet, skal have tilstrækkelige med ressourcer for effektivt at kunne forebygge hvidvask, gælder artikel 48(2) derfor ikke for Finanstilsynets ressourcer. Herudover beskrives, det heller ikke i dansk ret på hvilken baggrund ressourcerne skal tildele. Der findes således ikke at være krav om en tildeling skal ske efter den årlige nationale risikorapport. Derfor gøres et krav gældende om, at Finanstilsynet skal have tilstrækkelige ressourcer til effektivt at kunne bekæmpe hvidvask, sig ikke gældende i dansk ret. Måden hvorpå der i dansk ret tildeles ressourcer til

⁹⁰ Regeringen, Styrkelse af Indsatsen mod Finansiel Kriminalitet, 2019, s. 8-9

Finanstilsynet, synes derfor ikke at være i overensstemmelse med EU-retten og direktivet, og dansk ret synes derfor ikke at være i overensstemmelse med artikel 48(2) i det 4. hvidvaskdirektiv.

Herudover skal der gøres opmærksom på betydningen af, at der i dansk ret ikke er en regel, der implementerer artikel 48(2). Havde en sådan regel eksisteret fra start (tilbage til det dagældende hvidvaskdirektiv), kan der spekuleres i hvorvidt Finanstilsynet, tilbage hvor DB-sagen stod på, havde haft tilstrækkelige ressourcer til effektivt at kunne føre tilsyn med Danske Bank, og derved måske kunne have undgået at omfanget af DB-sagen blev som det blev - hvis ikke også andre faktorer dengang spillede ind.

På grund af, at den danske stats opmærksomhed er rettet mod finansiel kriminalitet i Danmark, og Finanstilsynet samtidig, også på den baggrund, kan anses at have tilstrækkelige ressourcer efter artikel 48(2) i direktivet, vil effekten af en manglende regel i dansk ret, som sikre tilstrækkelige ressourcer hos de kompetente myndigheder, ikke have nogen effekt på samfundet, hverken det danske eller Unionens. Som det ser ud lige nu. Hvis dog opmærksomheden på den finansielle kriminalitet mindskes, og de risici der er for, at hvidvask kan finde sted gennem danske banker forøges, vil der være en chance for, at ressourcerne til Finanstilsynet ikke også forøges i takt hermed. Her vil det være muligt, at en manglende implementering af kravet om tilstrækkelige ressourcer fra artikel 48(2) kan føre til en forsømmelse af en vurdering af hvor mange ressourcer, Finanstilsynet har behov for at udføre sine tilsynsopgaver effektivt.

Kunne Finanstilsynet i stedet anses for ikke at have tilstrækkelige ressourcer, ville det som under den dagældende regulering resultere i ineffektive tilsyn. En ineffektiv tilsynsførelse vil have øget chancen for, at hvidvask uopdaget og uhindret ville kunne strømme gennem bankerne, uden at dette ville blive opdaget i tide. Som et naturligt led heraf, vil risikoen for succesfuld hvidvask gennem bankerne øges. Samtidig vil risiko for, at tilliden til den finansielle sektor og den finansielle sektors stabilitet kan skades også øges. Der vil således ikke leves op til formålet med hvidvaskloven, og den danske stat vil i det tilfælde, ikke gøre sit for at mindske mængden af hvidvask til beskyttelse af både Danmark og Unionen.

2.4 Juridisk delkonklusion

Selvom der i det 4. hvidvaskdirektiv artikel 48(2) fremgår et krav om, at medlemsstaterne skal sørge for, at de kompetente tilsynsmyndigheder har tilstrækkelige ressourcer til at føre tilsyn med, fremgår et sådant krav til Finanstilsynets ressourcer ikke af dansk ret. En mængde af tilstrækkelige ressourcer skal ellers være med til at bevirke en tilsynsførelse, som effektivt forebygger og bekæmper hvidvask, og en sådan mængde skal baseres på den nationale risikorapport. Uden en sådan regel i national ret, er der sandsynlighed for, at vigtigheden af, at Finanstilsynet har tilstrækkeligt med ressourcer forsømmes. Af den grund findes dansk ret derfor ikke at understøtte kravet om, at de kompetente tilsynsmyndigheder har tilstrækkelige ressourcer efter det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2), til at føre effektive tilsyn med. Dog skal det nævnes, at fordi DB-sagen bevirkede stor dansk bevågenhed mod finansiell kriminalitet, findes Finanstilsynet i dag alligevel at have hvad der kan anses for at være tilstrækkelige ressourcer efter art. 48(2) i det 4. Hvidvaskdirektiv. De samfundsmæssige konsekvenser som følge af en manglende tilsvarende regel i dansk ret, er derfor uden betydning i dag, for både det danske og det europæiske samfund, men kan få det i fremtiden.

3. Økonomisk analyse

Hensigten med det økonomiske kapitel, er at finde ud af på hvilken måde produktion af hvidvask påvirker velfærdssamfundet. Når dette er fastlagt, kan der derefter kigges på hvorledes produktion af hvidvask skal bekæmpes i samfundet, og hvordan staten bestemmer den effciiente mængde af ressourcer, der skal tildeles de kompetente myndigheder, der skal bekæmpe hvidvask gennem bankerne.

3.1 Processen bag hvidvask

Hvad der helt specifikt kan betegnes for at indgå under definitionen hvidvask er bestemt i de forskellige reguleringer. Men overordnet set kan hvidvask defineres med denne sætning:

*“the process by which one conceals the existence, illegal source, or illegal application of income, and then disguises that income to make it appear legitimate”*⁹¹

Formålet med hvidvask er at skjule pengenes oprindelse således, at den potentielle købekraft, der afspejler sig i sorte penge, kan blive til effektiv købekraft i form af hvide penge.⁹² Hvidvask er en proces, der kan deles op i tre trin, og det er disse tre trin, som de kriminelle aktører benytter sig af, når beskidte penge skal vaskes rene. Trinene er som følger, 1) placement, 2) layering og 3) integration.⁹³

Det første trin er placement, som går ud på, at pengene placeres i den finansielle sektor, uden at pengene vækker mistanke hos dem, de placeres hos. Her gælder det om at skjule pengene godt, da der er chance for at pengenes oprindelse kan spores tilbage til kriminalitet. En metode de kriminelle benytter sig af, for at få pengene uset ind i bankerne uden at banken fatter mistanke, er “smurfing”, hvor pengene deles op i mindre beløb og bliver placeret i banken.⁹⁴

⁹¹ President’s Commission on Organized Crime, Interim Report to the President and Attorney General, The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institutions and Money Laundering, s. 7

⁹² Masciandaro, Donato, “Money Laundering: the Economics of Regulation”, s. 226

⁹³ Schneider, Friedrich, Money Laundering and Financial Means of Organized Crime: Some Preliminary Empirical Findings, s. 17

⁹⁴ Schneider, Friedrich, Money Laundering and Financial Means of Organized Crime: Some Preliminary Empirical Findings, s. 17

Det andet trin i processen er layering, som dækker over det, at det forsøges at skjule oprindelsen på de penge der er blevet placeret i den finansielle virksomhed. Målet med layering er at sende pengene rundt i verden via en masse transaktioner, således at deres oprindelse ikke kan opdages. Jo mere pengene via transaktioner bevæger sig rundt, desto sværere bliver det for de finansielle institutioner og myndighederne at kunne mistænkeliggøre og opspore pengenes oprindelse.⁹⁵

Det tredje og sidste trin i processen er integration. Pengene bliver i det sidste trin integreret i samfundet ved, at der bliver investeret for dem. Investeringen sker i lovlig finansiell virksomhed således, at de ligner penge fra lovlig oprindelse.⁹⁶ Når alle tre trin er klaret, vil pengenes oprindelse være svær at spore, og de kriminelle aktører, der hvidvaskede pengene, har nu penge de kan bruge uden, at denne brug vækker opsigt. Penge med sort oprindelse bliver altså på den måde integreret i den lovlige finansielle sektor og går fra at være en potentiel købekraft til at være en effektiv købekraft.

3.1.1 Forurening som følge af hvidvask

Når der i overskriften står forurening, har dette ikke noget at gøre med forurening af miljøet. Forurening som følge af hvidvask henviser derimod til det faktum, at penge med sort oprindelse placeres i den lovlige finansielle sektor i samfundet, og derefter kan bruges i det lovlige marked.

Er hvidvaskprocessen succesfuld, og lykkes det at få de beskidte penge vasket rene, skal pengene nu bruges. Pengenes brug kan deles op i to forskellige kategorier, forbrug og investering. Kategorien investering kan herefter ligeledes deles op i to, da der for pengene både investeres i lovlig økonomisk aktivitet og ulovlig økonomisk aktivitet. En investering i ulovlig økonomisk aktivitet kaldes også en refinansiering af kriminelle forhold.⁹⁷

Investeringen i kriminelle aktiviteter kan potentielt foretages med både sorte og hvide penge, men det antages, at hvide penge benyttes hertil, idet en rationel tankegang vil gøre denne investering mere sikker. Her vil brug af rene penge gøre sandsynligheden for at pengene kan spores tilbage til sin

⁹⁵ Schneider, Friedrich, Money Laundering and Financial Means of Organized Crime: Some Preliminary Empirical Findings, s. 18-19

⁹⁶ OECD, Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors, s. 13-14

⁹⁷ Masciandaro, Donato, Black Finance, 2007, s. 24

oprindelse mindre.⁹⁸ Investeringerne kan både give et positiv og negativt afkast fra sig, men det forventes at investeringerne alt i alt giver et positivt afkast fra sig.⁹⁹ Investeringen i ulovlig, og dermed kriminel aktivitet vil finansiere den handling, der ligger bag behovet for at hvidvaske. Samtidig vil behovet for hvidvaske endnu en gang opstå, og der er nu flere sorte penge, der skal finde vej ind i den lovlige finansielle verden. Investeringen i den lovlige finansielle sektor har mulighed for at vokse sig større i sektoren og generere det forbrug, der gør at det er profitabelt for de kriminelle at hvidvaske. Jo mere investeringerne i den lovlige sektor er profitable og succesfulde, desto mere vil de kriminelles styrke og forurenende effekt stige.¹⁰⁰ Som følge af at det er profitabelt at hvidvaske, vil kriminaliteten blive ved med at forekomme, hvis ikke den vil stige. Og som følge af denne effekt, vil hvidvask blive ved med at øge forureningen af den lovlige finansielle sektor og system.¹⁰¹

Forurening er et negativt ladet ord, og bruges i denne sammenhæng til at beskrive de effekter, hvidvask har på samfundet.

3.1.1.1 Effekterne på samfundet som følge af hvidvask

De effekter der fremkommer som følge af hvidvask er mange, og fælles for dem er, at de påvirker økonomien i samfundet. I et studie foretaget af Unger i 2006¹⁰², er de største potentielle effekter på samfundet fundet og skrevet ned. Hun har samlet i alt 25 forskellige påvirkninger af samfundet, de fleste negative, som alle er forbundet til det, at der hvidvaskes penge i verden. Når det skrives at de fleste af påvirkningerne er negative, betyder det også, at hvidvask kan have en positiv effekt nogle steder. Her som eksempel på bankernes profit. Hvidvask kan skabe økonomisk vækst i nogle tilfælde. Det sker hvor de der nyder godt af hvidvask, ikke også bliver ramt af de omkostninger som hvidvask også bærer med sig (free riding).¹⁰³ Men selv med en positiv vækst ét sted, skabes der negative følger for et samfund et andet sted.

⁹⁸ Masciandaro, Donato, Black Finance, 2007, s. 18

⁹⁹ Masciandaro, Donato, Black Finance, 2007, s. 17-18

¹⁰⁰ Masciandaro, Donato, Black Finance, 2007, s. 20

¹⁰¹ Masciandaro, Donato, Black Finance, 2007, s. 24

¹⁰² Unger, Brigitte, et al, "The amounts and effects of money laundering, *The Dutch Ministry of Finance Report*", Den Haag, Netherlands, 2006

¹⁰³ Unger, Brigitte, et al, The amounts and effects of money laundering, The Dutch Ministry of Finance Report, s. 86

Af de helt overordnede effekter som følge af hvidvask, skal der nævnes det tab som staten lider som følge af manglende indkomst i skat. Dette påvirker ikke kun staten, men også de borgerne, som mister nytte. For at kompensere for den manglende indtægt fra de kriminelle aktører, er det muligt at staten opkræver ekstra skattebetaling fra de loyldige skatteydere. Dette er derfor en lose/lose situation for samfundet.¹⁰⁴ Alt i alt, er det nytte som samfundet ville kunne have fået glæde af der mistes.

En anden effekt hvidvask kan medføre er en forvrængning af markeder. Dette sker som følge af kunstig forøgelse i pris af bestemte goder, fordi de kriminelle med de hvidvaskede penge er villige til at overbyde de reelle og ærlige købere.¹⁰⁵ Skal der for de hvidvaskede penge f.eks. investeres i en ejendom, vil der være større chance for at de kriminelle er villige til over byde over ejendommens fastsatte værdi. Dette efterlader de reelle købere uden den ejendom, som de havde haft en bedre chance for at kunne købe, hvis ikke markedet kunstigt bydes op. Her sker altså både en kunstig stigning i pris og der er tale om unfair konkurrence.

I kort form vil andre potentielle påvirkninger også nævnes, herunder: ændringer i beskæftigelse og indkomst. Hvidvask kan herudover også skabe forvrængning af import og eksport og ændringer i valutakurs og rente.¹⁰⁶ Udover, at hvidvask kan ramme disse nævnte mekanismer i samfundsøkonomien, kan hvidvask også ramme tilliden til de finansielle markeder, som kan have en påvirkning af de valg som forbrugerne skal foretage. Når først hvidvask er blevet opdaget gennemført i en bank, vil denne miste troværdighed og kunderne vil miste tilliden til banken.¹⁰⁷

Alt i alt er de potentielle påvirkninger af samfundet som helhed, som følge af hvidvask, mange – og det er disse effekter som samfundet står overfor. Således er her både positive og negative effekter som følge af hvidvask, men de fleste peger i en negativ retning. Derudover skal det også nævnes, at den positive vækst hvidvask kan føre med sig, kun er positiv, hvis ikke hvidvask fører mere kriminalitet med sig.¹⁰⁸ At tillade de kriminelle aktører uhindret at hvidvask, er derfor ikke en økonomisk optimal

¹⁰⁴ McDowell, John, et al, The Consequences of Money Laundering and Financial Crime, s. 8

¹⁰⁵ Unger, Brigitte, et al, The amounts and effects of money laundering, The Dutch Ministry of Finance Report, s. 85-86

¹⁰⁶ Unger, Brigitte, et al, The amounts and effects of money laundering, The Dutch Ministry of Finance Report, s. 86-87 og 89

¹⁰⁷ Unger, Brigitte, et al, The amounts and effects of money laundering, The Dutch Ministry of Finance Report, s. 91

¹⁰⁸ Masciandaro, Donato, Black Finance, 2007, s. 177

løsning. Dette fordi det ødelægger de finansielle institutioner, reducerer produktiviteten og medfører flere skader for samfundsøkonomien. Der er derfor også mange årsager til at hvidvask skal bekæmpes, således at påvirkningerne af samfundet mindskes.

3.1.1.2 De kriminelles nyttefunktion

Årsagen til at nogle vælger at bryde loven mens andre ikke gør, er mange. Blandt forhold der kan være med til at bestemme om man går i den kriminelle retning er evnen til at socialisere, kultur, biologiske og psykologiske egenskaber, m.m..¹⁰⁹

De der skal tage afvejningen af om det kan betale sig at hvidvaske, er potentielle lovbyggere som forventes at maksimere deres forventede nytte og som derfor antages at være rationelle. Når det antages at aktørerne er rationelle, vil det sige, at de vælger den handling som bedst tilfredsstiller de præferencer de har, givet de forskellige resultater som udspringer af de handlinger de kan vælge imellem.¹¹⁰ De kriminelle aktører vil herefter opveje fordele (indtægt) og ulemper (straf) ved handlingerne, og ud fra sin egeninteresse vælge den handling, der giver det bedste resultat i form af egennyttemaksimering.¹¹¹

Når den kriminelle aktør skal foretage en afvejning om hvorvidt, at det kan betale sig for ham at hvidvaske sin gevinst, vil den eventuelle chance for at blive opdaget spille en rolle i det valg han træffer. Den trussel om straf der opstår som følge af et lovbrud, vil den kriminelle betragte som en omkostning, og denne omkostning vil påvirke valget mellem at hvidvaske og det at lade være (det lovlige valg). Det vil den, da en straf må antages at give incitament til lovlydighed. Det er gevinsten ved at hvidvaske versus den straf der modtages, hvis hvidvasken bliver opdaget, der samlet fører til den handling den potentielle kriminelle foretager. En trussel om straf kan i nogle tilfælde være afgørende for hvilken handling der bliver valgt, og lige meget hvad må denne mulige omkostning tages med i beregningen om hvorvidt det kan betale sig at hvidvaske.¹¹²

Den forventede straf, som hvidvask kan bære med sig, består af to komponenter, 1) straffens strengthed og 2) sandsynligheden for straffen. Den forventede straf vil således stige, hvis én eller begge komponenter stiger og vil samtidig gøre ulempen ved at hvidvaske større. Ikke kun straffen i sig selv

¹⁰⁹ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 574

¹¹⁰ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 560

¹¹¹ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 576

¹¹² Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 565

har en mindskende effekt på mængden af hvidvask. Også omkostningerne ved at udførelsen af handlingen reducerer den forventede værdi som følge af hvidvask.

Skal den forventede værdi som følge af hvidvask beregnes¹¹³ antages det, at aktøren er risikoneutral¹¹⁴. Den forventede værdi er lig den forventede gevinst minus den forventede straf. Den forventede gevinst afhænger af sandsynligheden for at blive opdaget og det samme gør den forventede straf. Udover disse to komponenter vil den samlede nytte som følge af hvidvask også afhænge af de transaktionsomkostninger, der er ved at hvidvaske. Størrelsen af transaktionsomkostningerne og chancen for at produktionen af hvidvask bliver opdaget afhænger af hinanden. Disse er afhængige af hinanden, da det antages at hvis chancen for at hvidvask opdages er lav, så vil også transaktionsomkostningerne være lave, da de ikke behøves, skjules ekstra godt. Modsat gælder det også, at hvis chancen for at hvidvask opdages er høj, så vil transaktionsomkostninger til at hvidvaske også være høje, fordi pengene skal skjules bedre end ved lav risiko for afsløring.

Taget alle disse faktorer i betragtning, vil aktøren med handlingsalternativerne a) hvidvask eller b) ikke hvidvask, kun vælge at hvidvaske, hvis den samlede værdi, efter at have taget alle fordele og ulemper i betragtning, er højere end alle de omkostninger der er ved at vælge dette handlingsalternativ. Havde den samlede værdi, ved at hvidvaske været mindre end de samlede omkostninger der er ved at udføre denne handling, ville aktøren i stedet lade være med at hvidvaske. Dette fordi det antages at aktørerne er rationelle og egennyttemaksimerende.

3.2 Velfærdstab

Når det skal vurderes hvordan effekterne som følge af produktion af hvidvask påvirker samfundsøkonomien, er det relevant at se på velfærdsteorien. I velfærdsteorien beskæftiges der med allokering af ressourcer, ligesom i mange andre økonomiske teorier.¹¹⁵ Her er det målet, at økonomien på bedst mulig vis organiseres således, at ressourcernes allokering opnår den mest effektive ressourceudnyttelse. Det sociale velfærd vil afhænge af summen af nyten i samfundet og en nyttefunktion vil se således ud:

$$W = \int (U_1, U_2, U_3, \dots, U_n),$$

¹¹³ Kriminalitet som rationel adfærd under usikkerhed

¹¹⁴ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 579

¹¹⁵ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 95

Hvor hvert U repræsenterer en nyttefunktion for et forskelligt individ i samfundet, for dermed, at alle de forskellige U'er samfundets samlede nyttefunktion.

I velfærdsteorien bruges markedet for fuldkommen konkurrence til at vise hvordan velfærdsøkonomien fungerer og hvordan den maksimeres.¹¹⁶ Ved markedet for fuldkommen konkurrence antages det, at der er perfekt information, og at der er mange købere og sælgere.¹¹⁷

I velfærdsteorien arbejdes der med to teoremer, det første teoreme går ud på, at et marked under fuldkommen konkurrence altid vil føre til en pareto-efficient allokering af ressourcerne. Det andet teoreme går ud på, at enhver pareto-efficient fordeling af ressourcerne kan opnås gennem prissystemet.¹¹⁸

Det første teorem om at markedet ved fuldkommen konkurrence altid vil finde den efficient mængde at producere ved, vil være til stede grundet den markedsmekanisme som Adam Smith' kaldte "den usynlige hånd". "Den usynlige hånd" er udtrykket for den fordelingsmekanisme, der automatisk afbalancerer udbud og efterspørgsel af goderne i et marked med fuldkommen konkurrence.¹¹⁹ Markedsmekanismen leder dermed til en efficient allokering af ressourcerne. Den efficiente allokering kaldes også pareto-optimal, idet det ikke er muligt i sådan en tilstand at stille en part bedre, uden at en anden part stilles ringere. Opnås en pareto-optimal ligevægt, er samfundets nytte ligeledes blevet maksimeret, idet der er fuld udnyttelse af de ressourcer, der er til rådighed.¹²⁰

Det andet teorem siger, at det på et marked med fuldkommen konkurrence er muligt gennem omfordeling af indtægt at opnå en hvilken som helst Pareto-efficient allokering af ressourcer, idet markedet selv vil sørge for at der produceres hvor der er optimalt. En omfordeling af indtægt, forudsætter dog at omfordelingen er omkostningsfri.¹²¹

¹¹⁶ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 95

¹¹⁷ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 104-105

¹¹⁸ Stiglitz, Joseph, The Invisible Hand and Modern Welfare Economic, 1991, s. 2-3

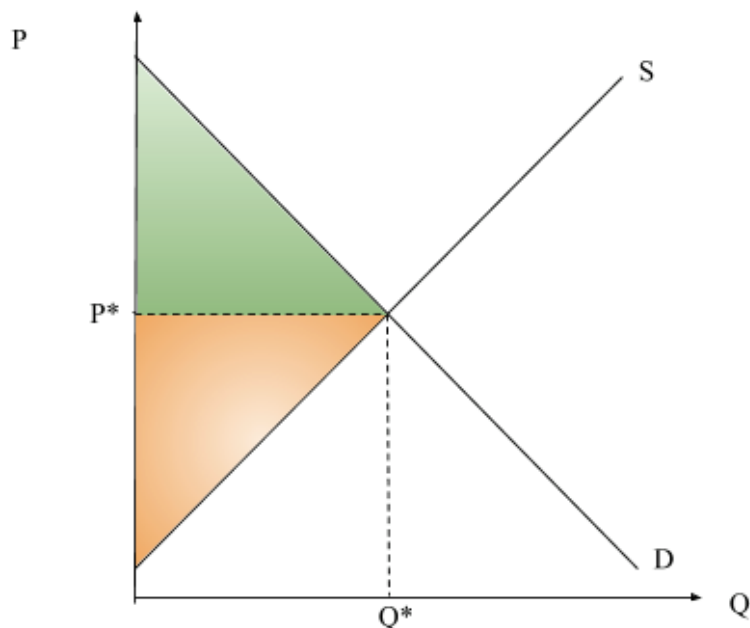
¹¹⁹ Stiglitz, Joseph, The Invisible Hand and Modern Welfare Economic, 1991, s. 1-2

¹²⁰ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 105

¹²¹ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 98

Der skal her ses på hvordan samfundsøkonomien fungerer i et marked med perfekt tilstand. Dette gøres ved at opsætte en udbud og efterspørgsels model, som ses i figur 3.1. Det antages, at figur 3.1 viser hvordan en ligevægt og udnyttelsen af ressourcerne ser ud i samfundet uden, at produktion af hvidvask er til stede.

Figur 3.1 - fuldkommen konkurrence (ureguleret marked)¹²²



Af den horisontale akse, Q , fremgår mængden af godet. Prisen af godet fremgår af den vertikale akse, P . S -kurven (udbudskurven) repræsenterer producenternes udbud af det pågældende gode, og D -kurven (efterspørgselskurven) repræsenterer forbrugernes efterspørgsel efter godet. S -kurven kaldes også MSC og er de marginale sociale omkostninger. Dette fordi det antages, når der kun er én udbudskurve, at $MSC = MPC$ (de marginale private omkostninger). D -kurven kaldes også kaldes MSB og er de marginale sociale fordele. Ligesom for udbudskurver, antages dette fordi der kun er én efterspørgselskurve, således at $MSB = MPB$ (de marginale private fordele).¹²³

For producenten af godet handler det om at kunne udbyde en bestemt mængde af godet og stadig få omkostningerne til produktionen af godet dækket. Forbrugerne ønsker derimod ikke at bruge flere omkostninger på godet, end den nytte de får ud af at forbruge godet.

¹²² Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 105

¹²³ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 106

Den pareto-optimale ligevægt findes at være hvor S-kurven og D-kurven skærer hinanden. I denne ligevægt findes producenterne at udbyde optimalt ved mængden, Q^* og til en optimal pris på P^* . Ligevægten er pareto-optimal, fordi en part ikke kan stilles bedre, uden at den anden part stilles værre.¹²⁴

Den farvelagte trekant i grøn og orange giver det samlede samfundsøkonomiske overskud, og hverken en højere eller lavere produktion vil altså være efficient. Her findes ressourcerne i samfundet at være udnyttet optimalt. Ved prisen P^* deles producent- og forbrugeroverskud. Forbrugeroverskuddet er farvelagt med grøn og producentoverskuddet er farvelagt med orange.

Sådan antages det, at ressourceudnyttelsen og ligevægten i samfundet ser ud, uden hvidvask til stede. Nedenfor skal vi se hvad der sker med samfundet og ligevægten, når hvidvask er til stede i samfundet.

3.2.1 Markedssvigt som følge af hvidvask

Med forekomsten af hvidvask følger også påvirkninger af samfundets økonomi, som beskrevet i ovenstående. Alt i alt vil alle disse potentielle effekter som følge af hvidvask føre til en negativ påvirkning af samfundsøkonomien og dermed også til et fald i den samlede nytte i samfundet.¹²⁵ Et markedssvigt vil i større eller mindre grad fremprovokere en afvigelse fra de betingelser som sikrede samfundsøkonomien en allokering af ressourcer som var efficient, og denne effekt synes hvidvask også at kunne have.¹²⁶ Et markedssvigt kan altså anses som en mekanisme, der fører til inefficent allokering af ressourcer, fordi samfundets nytte ændres i en negativ retning, og dermed også en ikke pareto-efficient tilstand. Markedssvigtet opstår som følge af de kriminelle aktørers handlingsalternativer giver størst nytte ved valget hvidvask, og det kan derfor ikke betale sig for de kriminelle at handle anderledes. Grundet de beskrevne effekter hvidvask har på samfundet i ovenstående afsnit, skal det derfor undersøges hvorvidt hvidvask kan anses for at være en eksternalitet.

Eksternaliteter er en af årsagerne til at, der kan opstå et markedssvigt i et ellers før perfekt marked.¹²⁷ Eksternaliteten vil forvride det samfundsøkonomiske marked og markedet vil ikke være efficient som før eksternaliteten indtrådte. For at kunne mindske de påvirkninger som hvidvask forårsager, skal det

¹²⁴ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 98

¹²⁵ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 100

¹²⁶ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 101

¹²⁷ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 101

vides hvorledes hvidvask skal bekæmpes. Det er derfor vigtigt først at slå fast hvorledes hvidvask kan anses for at være en eksternalitet, der skal bekæmpes. Kan hvidvask defineres som en eksternalitet, vil årsagen til markedssvigets opståen være fundet, og der kan derefter arbejdes på en løsning, for at samfundet havner i en ny ligevægt.

3.2.1.1 Eksternaliteter

En eksternalitet defineres som en handling, der når den udføres, påvirker en udefrakommende tredjemand uden, at denne har bedt om det. Stubblebine og Buchanan¹²⁸ definerer en eksternalitet, også kaldet en ekstern virkning, med følgende nytte funktion for individet "A": $u_A = u_A(X_1, X_2, \dots, X_m, Y_1)$.¹²⁹

u_A udtrykker den samlede nytte, som individet A har, hvor ikke kun de handlinger A har kontrol over har effekt på dennes nytte. $(X_1, X_2, \dots, X_m)$ beskriver de handlinger A selv har kontrol over og Y_1 beskriver handlinger udført af B, som har indflydelse på As nytte, uden at A har kontrol over disse handlinger.¹³⁰ Y_1 betegner altså de eksterne virkninger, som påvirker As nytte. Dette betyder at Bs produktion eller forbrug kan påvirke et helt udefra kommende individ. Påvirkningen af As nytte kan både være positiv og negativ, og afhænger af den økonomiske effekt Bs handling har på As nytte.

Det skal nævnes, at As nytte ikke kun påvirkes af Bs handlinger, men også andres, C og Ds, handlinger kan have en påvirkning på As nytte. Således kan As nytte afhænge af mange handlinger med eksterne virkninger.¹³¹ As nyttefunktion kan dermed også se sådan ud: $u_A = u_A(X_1, X_2, \dots, X_m, Y_1, Y_2, Y_3, \dots, Y_m)$.

Før end en handling kan karakteriseres som værende en eksternalitet, og dermed påvirke en udefrakommende tredjemands nytte, skal flere kriterier være opfyldt. Tages der igen udgangspunkt i individerne A og B, gælder det for det første, at der skal være en sammenhæng mellem A og B, og den handling B foretager sig, som påvirker As nytte i enten positiv eller negativ retning. Dette vil sige, at de skal være i samme sociale gruppe. Det gælder dermed, at hvis B pludselig undlader at udføre

¹²⁸ Buchanan, James M & Stubblebine, Craig, "Economica, Externality", New Series, Vol. 29, No. 116 (Nov., 1962), s. 371-384

¹²⁹ Buchanan, James et al, Economica, Externality, s. 372

¹³⁰ Buchanan, James et al, Economica, Externality, s. 372

¹³¹ Buchanan, James et al, Economica, Externality, s. 372

handlingen, som før gav Y1 i As nyttefunktion, så skal nyttefunktionen ikke længere indeholde Y1 når B stopper denne handling.

Det andet kriterium er kravet om, at den eksterne virkning skal være som følge af en menneskelig handling.¹³² Dette krav medfører, at hændelser der sker som følge af naturlige årsager, eller hændelser som følge af force majeure ikke kan betegnes som en eksternalitet, da denne forudsætter en handling begået af et menneske. Det skal dermed være påvist, at det er Bs aktive valg om at udføre en handling, der påvirker As nytte.

Det tredje kriterium der stilles til eksternaliteten, er at den skal være relevant.¹³³ En eksternalitet kan enten være relevant eller irrelevant, og denne skal anses for værende relevant, før der er tale om en eksternalitet, som der skal gøre noget ved. Ved en relevant eksternalitet, menes der at handlingen udført af B, skal påvirke A i sådan en grad, at A ønsker gøre noget ved Bs handling. Påvirker Bs handling ikke A i sådan en grad, at A ønsker at gøre noget ved Bs handling, så er der tale om en irrelevant eksternalitet.

Det fjerde og sidste kriterium der stilles til eksternaliteten, er at denne skal have betydning for en større mængde af individer.¹³⁴ Bs handling kan dermed ramme mange mennesker, og eksternaliteten kan for A være irrelevant. Men den samlede påvirkning af alle de berørte som følge af Bs handling, kan være af stor samfundsmæssig betydning. Eksternaliteten forudsættes derfor at skulle påvirke flere mennesker, men påvirkningen behøver ikke være stor for hvert enkelt individ, men af betydning for alle individer som helhed.

Dermed skal disse 4 kriterier være opfyldt, før en handling kan anses for at være en eksternalitet. Derfor skal hvidvask nu afprøves, for at se om handlingen falder ind under begrebet eksternalitet, og for at finde ud af, om det markedssvigt hvidvask fører med sig opstår på baggrund af en eksternalitet.

3.2.1.1.1 Hvidvask som eksternalitet

I dette afsnit skal der ses på hvorvidt produktionen af hvidvask lever op til de kriterier som Stubblebine og Buchanan har forelagt og som er beskrevet i ovenstående afsnit. Lever hvidvask op til alle de

¹³² Buchanan, James et al, *Economica*, Externality, s. 372

¹³³ Rose, Kalle, *Regulating the externality of Money Laundering - Halfway there*, s. 4

¹³⁴ Rose, Kalle, *Regulating the externality of Money Laundering - Halfway there*, s. 4

fastsatte kriterier, kan produktionen af hvidvask anses for at være en eksternalitet, og denne skal bekæmpes, da den fører til tab af betydning i velfærdssamfundet.

Herudover skal det også slås fast, at der vil ses på hvidvask som en negativ eksternalitet, idet effekterne heraf alt andet lige fører flest negative påvirkninger med sig og påvirker nytten i samfundet i en negativ retning. Den økonomiske effekt, der rammer de berørte parter som følge af en negativ eksternalitet, vil være negativ og værdien af den samlede nyttefunktion er lavere end hvis hvidvask ikke fandt sted.

Når det skal vurderes hvorvidt produktion af hvidvask lever op til det første kriterium, skal det vurderes, hvorvidt der er en sammenhæng mellem den produktion af hvidvask der finder sted og de mennesker der bliver berørte af den. Som følge af de nævnte af effekter som hvidvask fører med sig, kan det konkluderes, at hvis ikke hvidvask fandt sted, ville samfundets og dermed også de forskellige berørte personers nytte være bedre stillet. Der er dermed en sammenhæng mellem produktionen af hvidvask og de berørte personers nytte.

Det andet kriterium, der skal være opfyldt, er kravet om, at produktionen af hvidvask skal forekomme som følge af en menneskelig handling. Også dette krav må anses at være opfyldt, idet der bag produktionen ligger et aktivt valg foretaget af et menneske, og derfor er der tale om en menneskelig handling, der effektuerer andres nytte.

I vurderingen af om produktionen af hvidvask kan anses for at være relevant, skal der ses på hvor stor betydning hvidvask har for de der bliver berørte af produktionen. Som nævnt i indledningen, hvidvaskes der årligt for mellem 2,5-5% af verdens GDP, hvilket bevirker, at mange mennesker bliver påvirket som følge af hvidvask. Samtidig ønsker samfundet, at lovgivning skal bekæmpe og reducere mængden af hvidvask, da den skader samfundet. Der ønskes derfor fra samfundets side, en ændring i adfærden hos aktørerne der hvidvasker, og et sådant ønske anses for at opfylde kriteriet om relevans.

Det sidste kriterium, der skal opfyldes for, at der er tale om en eksternalitet er, kravet om at produktionen af hvidvask skal ramme og have betydning for flere mennesker. Her har især hvidvask betydning for en større gruppe mennesker, da produktionen af hvidvask påvirker hele samfundet hvor der hvidvaskes. Og da hvidvask er et internationalt problem, synes endnu flere mennesker at være berørte af produktionen. Kriteriet om, at eksternaliteten skal berøre flere mennesker, samt det forholde

at selve betydningen for hver enkelt person ikke behøver at være af særlig stor karakter, synes derfor også at være opfyldt.

Fordi produktion af hvidvask kan anses at opfylde alle de ovenstående kriterier og derfor for at falde ind under betegnelsen eksternalitet, vil denne skulle bekæmpes, da denne har negativ effekt på samfundet, som er stor nok til at samfundet finder den relevant at bekæmpe.

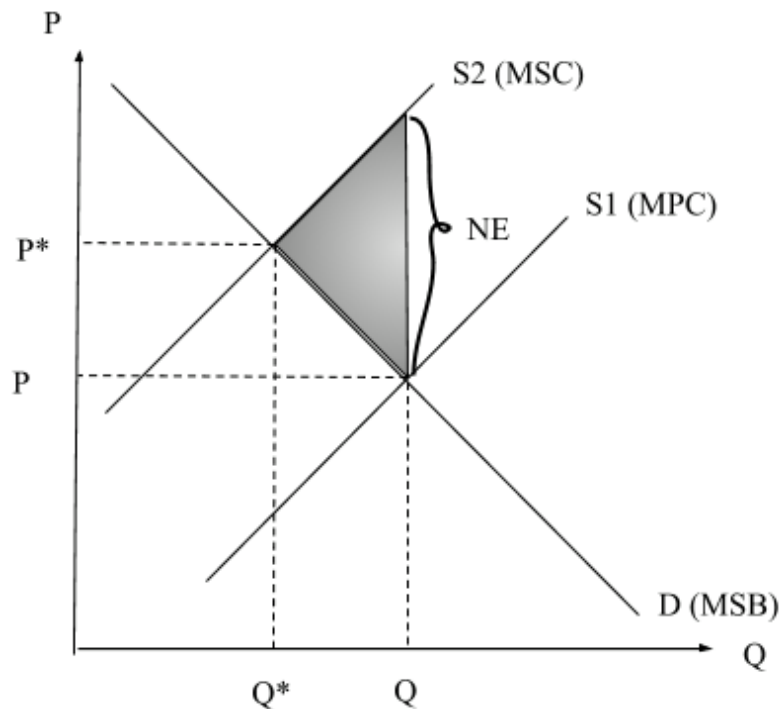
3.2.1.2 Dødvægtstab som følge af markedssvigt

Når det er slået fast, at produktion af hvidvask i form af markedssvigt kan anses for at være en negativ eksternalitet, skal der nu ses på hvordan hvidvask påvirker ligevægten i den ellers før perfekte tilstand i figur 3.1. Den negative effekt på velfærdssamfundet, som hvidvask har, vil optræde som et dødvægtstab i modellen og mindske samfundets nytte. Dødvægtstabet opstår som følge af en inefficent allokering af ressourcerne i markedet, som sker ved et markedssvigt.¹³⁵ Et dødvægtstab vil vise sig grundet den økonomisk ineffektivitet, som en forskydning af den ligevægt der var i markedet før markedssvigtet indtræf.

Hvor markedet vist i figur 3.1 er uden produktion af hvidvask, viser figur 3.2 hvordan markedet vil påvirkes af at hvidvask nu forekommer i samfundet. Her vil det vises, hvordan samfundets velfærd effektueres af, at de kriminelle aktørernes bedste handlingsalternativ er at producere hvidvask, i stedet for at lade være.

¹³⁵ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 108

Figur 3.2 - Negativ eksternalitet og dødvægtstab



I figur 3.2 illustreres det hvordan hvidvask, som negativ eksternalitet, i et ureguleret marked fører til et dødvægtstab, som følge af at der hvidvask opstår og pålægger andre en økonomisk omkostning.¹³⁶ Ligesom det var tilfældet i figur 3.1, findes S-kurverne at være udbuddet af goderne og D-kurven er efterspørgslen fra forbrugerne efter goderne. Fordi opgaven kun tager hensyn til hvilken effekt produktionen af hvidvask har for samfundet vil der være to udbudskurver og kun én efterspørgselskurve. Udbudskurverne vil være delt op i S1 (MPC) og S2 (MSC), mens efterspørgselskurven ligesom i figur 3.1 vil være lig MSB. NE repræsenterer hvidvask som en negativ eksternalitet, og den ekstra omkostning som samfundet bliver pålagt som følge af, at hvidvask finder sted på et ureguleret marked.¹³⁷

Ligevægten hvor S1-kurven og D-kurven skærer hinanden og hvor Q og P er henholdsvis den optimale mængde og pris af godet, illustrerer samfundet uden produktion af hvidvask som i figur 3.1. Derimod vil udbudskurven når produktionen af hvidvask begynder at forekomme forskydes opad, således at udbudskurven går fra S1 til S2. Dette sker som følge af, at produktionen af hvidvask anses for at være en negativ eksternalitet, som pålægger individerne i samfundet en ekstern omkostning for handlinger

¹³⁶ Rose, Kalle, Regulating the externality of Money Laundering - Halfway there, s. 6

¹³⁷ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s.107-108

som de ikke er involverede i eller udfører.¹³⁸ Dermed får samfundet pålagt en ekstra omkostning som følge af den negative eksternalitet, som skal tages fra samfundets egen nytte.

Det kan skrives, at $S2 (MSC) = MPC + \text{omkostningen ved den eksterne virkning}$, og MSC vil derfor være højere end MPC. Grundet den ekstra omkostning, vil den optimale mængde og pris på godet ikke længere være Q og P. Ligevægten skal i stedet findes hvor $S2 (MSC)$ er lig $D (MSB)$, og den optimale mængde og pris i stedet er Q^* og P^* . Den optimale mængde bliver som følge af hvidvask lavere og til en nu højere pris end før. Da samfundet på et ureguleret marked ikke findes at være i den nye ligevægt, men i stedet i P og Q, hvor der er opstået en inefficent tilstand som følge af, at ressourcerne ikke længere er allokeret optimalt, vil der skulle igangsættes tiltag, der kan være med til at fjerne effiente tilstand som samfundet står i. En økonomisk efficient tilstand i Q^* og P^* skal i stedet nås med tiltagene.

Den grå trekant illustrerer dermed den samlede negative effekt, dødvægtstab, som produktion af hvidvask har for velfærdssamfundet i et ureguleret marked, og hvordan den efficiente udnyttelse af ressourcer forskydes, som følge af en negativ ekstern virkning.¹³⁹

3.2.1.3 Løsning på eksternaliteter og markedssvigt

Som følge af, at det er blevet konkluderet, at produktionen af hvidvask leder til et markedssvigt, i form af en negativ eksternalitet, og dermed et dødvægtstab i samfundet på et ureguleret marked, skal der nu findes ud af hvordan markedssvigten bekæmpes i en verden med ufuldstændig information.

Negative eksternaliteter kan overordnet set løses på to måder. Det ene løsningsforslag blev opfundet af økonomen Ronald Coase¹⁴⁰ (herefter: Coase) og det andet løsningsforslag blev opfundet af økonomen Arthur Pigou¹⁴¹ (herefter: Pigou). De to løsningsforslag er meget forskellige, og det gælder følgelig om at sørge for, at det mest effektive løsningsforslag vælges når produktionen af hvidvask skal bekæmpes og forebygges.

Begge løsningsforslag går ud på at ændre valget af adfærd, begået af de aktører hvis handlinger påvirker udefrakommende individers nytte på en negativ måde. Det gælder om, at det

¹³⁸ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s.107

¹³⁹ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 108

¹⁴⁰ Coase, Ronald, The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics Vol. 3, 1960

¹⁴¹ Pigou, Arthur C., The economics of welfare, London: Macmillan, 1920

handlingsalternativ, som kan betegnes som handlingen med ekstern virkning skal gøres mindre attraktiv end de andre handlingsalternativer som aktøren har. Det valgte forslag, der skal løse problemet med eksternaliteten, skal således benyttes til at ændre adfærden på de aktører der hvidvaske sorte penge, for derved at få dem til ikke at hvidvaske. Dette kan således kun gøres ved at gøre egennytten ved at hvidvaske mindre end egennytten ved at lade være, for derfor at have profitmaksimeringen ved at lade være med at hvidvaske.

Ifølge Pigous løsning, er tilgangen således, at hvis en aktivitet fra en aktør producerer en eksternalitet på en anden aktør, så skal denne handling beskattes, hvis der er tale om en negativ ekstern virkning.¹⁴² Herimod argumenterede Coase for, at beskatning ikke nødvendig var den optimale løsning, for det tilfælde at parterne kunne forhandle sig til en løsning i stedet, for på denne måde at påvirke allokeringen af ressourcer, Coase-teoremet. Således er det meningen med løsningen fra Coase, at de skadelidte parter, som følge af handlingen med den eksterne virkning, skal forhandle med de skadevoldende aktører om en løsning på problemet. Coases' teoreme forudsætter, at der er veldefinerede ejendomsrettigheder, rationalitet og ingen transaktionsomkostninger.¹⁴³

Der er dog problemer med Coases tilgang til eksternaliteter, når eksternaliteten som i dette tilfælde er produktion af hvidvask. Det er for det første ikke let at identificere parterne, der skal forhandle, idet påvirkningen på hvert individ som følge af hvidvask kan være svær for det enkelte individ at mærke. Det er derfor ikke muligt at identificere de skadelidte parter.¹⁴⁴ Derudover er det heller ikke muligt at identificere de der hvidvaske, idet hvidvask i den virkelige verden er en ulovlig handling.¹⁴⁵ Der vil derfor være for mange transaktionsomkostninger forbundet med at få parterne til at forhandle sig frem til en aftale. Derudover må det antages, at det heller ikke er i de kriminelles interesse at indgå en aftale med de skadelidte i samfundet, idet de kriminelle vil få størst mulig nytte fra at blive ved med at hvidvaske. Skulle der derimod indgås en aftale med bankerne om en løsning, vil heller ikke dette være realistisk, da skadelidte som nævnt ikke kan identificeres. Coases tilgang er derfor ikke realistisk og hvidvask skal derfor løses ved Pigous beskatningsmodel i stedet.¹⁴⁶

¹⁴² Araújo, Riccardo, et al, The Economic Foundations of Anti-Money Laundering Regulation, 2015, s. 324

¹⁴³ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 139

¹⁴⁴ Araújo, Riccardo, et al, The Economic Foundations of Anti-Money Laundering Regulation, 2015, s. 325

¹⁴⁵ Araújo, Riccardo, et al, The Economic Foundations of Anti-Money Laundering Regulation, 2015, s. 325

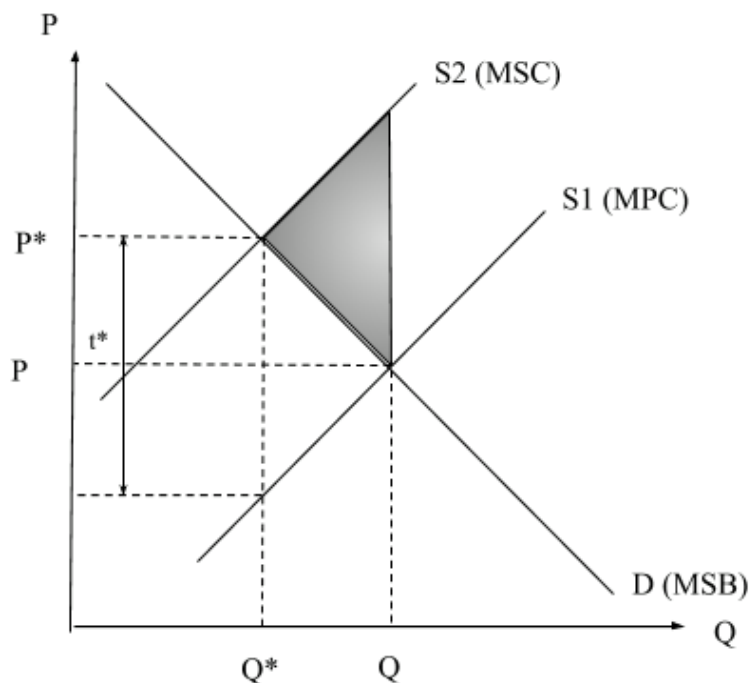
¹⁴⁶ Araújo, Riccardo, et al, The Economic Foundations of Anti-Money Laundering Regulation, 2015, s. 326

3.2.1.3.1 Pigou som løsningsforslag

Det vælges at være løsningsforslaget udtænkt af Arthur Pigou, som denne form for negativ eksternalitet skal forsøges løst med.

Når Pigous tilgang med beskatning vælges, gælder det her om at indføre en afgift eller beskatning, der afspejler skaden fra den negative eksternalitet.¹⁴⁷ Beskatningen skal ramme de der producerer finansielle produkter og ikke forbrugerne, da det er produktionen der medfører problemet med hvidvask i denne situation.¹⁴⁸ Beskatningen vil derfor lægges på den handling som den eksterne virkning udspringer fra, for hermed at mindske mængden af de finansielle produkter som kan resultere i hvidvask. Dette betyder, at det i scenariet med produktion af hvidvask vil være således, at en beskatning på de finansielle ydelser vil have til hensigt at sørge for, at det ikke længere er lige så attraktivt at hvidvaske.

Figur 3.3 - Pigouviansk beskatning



En sådan beskatning af hvidvask kræver en indblanding fra myndighederne, da det er dem der fastsætter reguleringen. Skal myndighederne følge den pigouvianske beskatningsmodel, skal der således kigges på figur 3.2 igen. Her kunne det ses hvordan udbudskurven $S1 (MPC)$ som følge af at

¹⁴⁷ Araújo, Riccardo, et al, The Economic Foundations of Anti-Money Laundering Regulation, 2015, s. 325

¹⁴⁸ Araújo, Riccardo, et al, The Economic Foundations of Anti-Money Laundering Regulation, 2015, s. 327

hvidvask trådte ind på et ureguleret marked og påvirkede samfundets nytte i en negativ retning, forskød sig opad til en position i S_2 (MSC). Det var dermed ikke længere optimalt af producere ved en mængde i ligevægten ved S_1 . S_2 var en funktion af: S_2 (MSC) = MPC + de eksterne virkninger, og det er derfor, at det ved den pigouvianske beskatning er optimalt at pålægge en beskatning, der er lig de eksterne virkninger af eksternaliteten. Kun ved at gøre dette, vil $MSC = MSB$ og samfundet vil nå den nye ligevægt og en efficient fordeling af ressourcerne. Som illustreret i figur 3.3, skal den optimale beskatning, t , være lig differencen mellem MSC og MPC, ved den optimale mængden Q^* .¹⁴⁹

Da myndighederne ikke direkte kan pålægge en skat på produktion af hvidvask, vil denne i stedet ramme den finansielle virksomhed, som skal betale for at deres virksomhed bliver brugt til hvidvask.

Beskatningen af bankerne sker gennem, at myndighederne pålægger dem at udføre hvidvask forebyggende foranstaltninger, som har til hensigt at mindske mængden af hvidvask, der går gennem bankerne.¹⁵⁰ Foranstaltningerne vil medføre, at den samlede nytte ved at hvidvaske gennem bankerne vil falde, og at chancen for at et handlingsalternativ er mere attraktivt stiger. På denne måde mindskes mængden af hvidvask gennem banken. For at bankerne lever op til disse foranstaltninger, gælder det også om, at bankerne skal gives incitament til at udføre forebyggende foranstaltninger, og til dette benyttes de kompetente tilsynsmyndigheder. Beskatningen består således også af, at banken bliver straffet hvis ikke den findes at opfylde de hvidvask forebyggende foranstaltninger. En sådan beskatning betyder, at bankerne vil tage højde for andre end kun deres egen profitmaksimering, og hvor bankerne før var glade for at deres produktion steg som følge af hvidvask, vil de nu hellere have en lavere produktion af finansielle ydelser. På denne måde vil mængden af den optimale produktion af finansielle ydelser blive lavere, og prisen heraf vil gå op, og ligevægten i $MSB = MSC$ i figur 3.2 opnås. Hvidvask kan således løses med den pigouvianske beskatningsmodel, som har til formål, at justere på de negative eksternaliteter.

Men beskatningen kræver som beskrevet også, at myndighederne fører tilsyn med, at bankerne opretholder de hvidvask forebyggende foranstaltninger de er blevet pålagt. Hvis ikke der findes at være nogen konsekvenser for bankerne hvis ikke de opretholder disse foranstaltninger, så vil de igen profitmaksimere og lade mængden af finansielle produkter stige.

¹⁴⁹ Krugman, Paul, et al, Microeconomics, 2005, s. 466-467

¹⁵⁰ Araújo, Riccardo, et al, The Economic Foundations of Anti-Money Laundering Regulation, 2015, s. 329

Det er de kompetente tilsynsmyndigheder, der fører tilsyn med bankerne, men hvor findes den efficiente mængde af ressourcer, som myndighederne skal benytte for at kunne føre effektivt tilsyn med at bankerne overholder de regler de er pålagt. En sådan mængde skal diskuteres i nedenstående afsnit.

3.3 Den efficiente mængde af ressourcer

Det vides nu, at hvidvask kan bekæmpes med den pigouvianske beksatningsmodel. En beskatning, der rammer den finansielle virksomhed i form af omkostninger til hvidvaskforebyggende foranstaltninger. Denne form for løsning vil resultere i færre transaktioner, og mængden af hvidvask vil derfor mindskes, som følge heraf. Det er derfor at, den efficiente mængde af ressourcer der skal sørge for at hvidvask bekæmpes effektivt skal findes. Det vil være myndighedernes opgave at sætte en regulering, der sikre en efficient mængde af ressourcer til bekæmpelse af hvidvask i bankerne. Da ressourcer er knappe, ønskes det ikke at for mange ressourcer sættes af. Modsat vil det heller ikke være optimalt, ikke at sætte nogen ressourcer ind til at føre tilsyn med bankerne, da bankerne for tilfælde i stedet ønsker at profitmaksimere. Denne tildeling handler altså også om allokering af ressourcer i sådan grad, at tildelingen kan anses som værende efficient. En tildeling af ressourcer til den kompetente tilsynsmyndighed skal gives efter et efficiens-kriterium, der passer til samfundet, da det er velfærdens nytte, der falder som følge af produktionen af hvidvask.

Der er forskellige efficiens-kriterier, når det kommer til at skulle udnytte ressourcerne optimalt.¹⁵¹ For hvert af disse kriterier gælder det, at allokeringen af ressourcerne være til fordel for forskellige parter. Allokeringen af ressourcerne vil derfor se forskellig ud, mens der samtidig for hvert efficiens-kriterium gælder, at der vil opnås en ligevægt, hvor ressourcerne udnyttes bedst muligt, givet det resultatet der ønskes opnået og de hensyn der tages.¹⁵² Det gælder samtidig, at reguleringen, der implementeres, skal give incitament til overholdelse af reglerne. For at finde ud af hvilket efficiens-kriterium, der skal lægges til grund for mængden af ressourcer, der skal bekæmpe hvidvask, vil både Pareto- og Kaldor-Hicks-kriteriet kort blive gennemgået.

¹⁵¹ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 97 og 121

¹⁵² Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 97 og 121

3.3.1 Pareto-kriteriet

Pareto-optimalitet forudsætter, at der er foretaget en allokering af ressourcer, hvor ingen kan stilles bedre, uden at en anden stilles værre.¹⁵³ Her findes altså at være en pareto optimal tilstand, hvis ikke det er muligt at tildele en part flere ressourcer, uden at en anden part mister nogle ressourcer. Når ressourcerne er allokeret på denne måde, går ingen ressourcer til spilde, og på den måde vil der ikke være noget dødvægtstab på markedet.

Pareto-kriteriet tager kun hensyn til vigtigheden af at få udnyttet alle ressourcer på markedet, og tager ikke nødvendigvis højde for en fair eller ønskværdig fordeling af ressourcerne.¹⁵⁴ Det er dermed også muligt, under pareto optimalitet, at kun én part får tildelt alle ressourcerne mens, en anden part ikke får nogen ressourcer tildelt. En sådan allokering kan virke uretfærdig, og det er ikke sikkert at dette er myndighedernes tilsigtede idé. Et reguleringsmæssigt tiltag, vil derfor næppe under pareto synes at være efficient, da et sådan tiltag sjældent vil tilfredsstille kriteriet i pareto om at ingen må tabe.¹⁵⁵ Derudover findes dette efficiens-kriterium heller ikke at være bedst egnet til hvad, der er i samfundets interesse. Generelt gælder det, at lovmæssige tiltag fra staten ikke tilsigter at leve op til en Pareto-efficient fordeling af ressourcerne.

3.3.2 Kaldor Hicks-kriteriet

Kaldor-Hicks-kriteriet er en anden måde hvorpå ressourcerne kan fordeles på efficient vis. Efter denne metode skal tiltag gennemføres, hvis gevinsten for de der vinder ved allokeringen, kan kompensere tabene som de der taber ved omfordelingen af ressourcer mister.¹⁵⁶ Kriteriet benyttes ofte hvor man ønsker at maksimere velfærden for samfundet, hvor man med en omfordeling af de tilstedeværende ressourcer kan opnå dette.¹⁵⁷ Kriteriet kan altså ses som en guide, der giver en anvisning til hvorledes tiltag kan vurderes for at opnå en et fælles mål i samfundet.¹⁵⁸ Det vil derfor være tilfældet, at det kun vil være efficient at bekæmpe hvidvask, hvis den omkostning samfundet har ved at sætte en ekstra ressource ind for at bekæmpe hvidvask, mindsker produktionen af hvidvask med det samme beløb eller

¹⁵³ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 96-97

¹⁵⁴ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 97-98

¹⁵⁵ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 99

¹⁵⁶ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 111

¹⁵⁷ Riis, Rettsøkonomi I: De nordiske Juristmøder, 1999, s. 1156

¹⁵⁸ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 112

mere end omkostningen for den ekstra ressource. Selvom tabene kan kompenseres af gevinsten vinderne modtager, bruges kriteriet også selvom tabene ikke bliver kompenseret.¹⁵⁹ Denne efficiens vurdering bruges ofte af lovgiver når der skal reguleres, da formålet med Kaldor Hicks er at øge den samlede nytte i samfundet uden hensyntagen til hvorledes denne fordeling påvirker andre.

Netop dét, at Kaldor Hicks-kriteriet ikke tager højde for hvad der er fair, og hvorvidt andre hensyn også bør tillægges vægt, kritiseres efficiens-kriteriet for.¹⁶⁰

3.3.3 Michelmann-kriteriet

Mens der både er fordele og ulemper ved, at de kompetente myndigheder tildeles ressourcer til bekæmpelse af hvidvask efter Pareto-kriteriet og Kaldor-Hicks-kriteriet, introduceres nu hvad vil betegnes som en middelvej herimellem. Michelman¹⁶¹ udtænkte et efficiens-kriterium anbefalet til reguleringer. Lige præcis regulering omhandler det, når det ved hjælp af myndighederne ønskes at mindske den eksterne virkning af produktion af hvidvask. Kriteriet tager ikke kun hensyn til den samlede nytte ved at regulere hvor mange ressourcer de kompetente myndigheder skal tildeles for på mest efficiente vis at bekæmpe hvidvask.¹⁶² Michelman-kriteriet tager også hensyn til den part, som belastes af den regulering som myndighederne indføre.¹⁶³ I denne situation er det, at myndighederne skal sørge for, at bankerne skal bekæmpe hvidvask ved selv effektivt at føre tilsyn med dem. De fordele og ulemper som Michelman-kriteriet tager hensyn til i myndighederne regulering, er således følgende variabler:

- i) nytten (N) af reguleringen, ii) omkostningerne (K) ved regulering, iii) demoraliseringsomkostninger (DK) og vi) kompensationsomkostninger (KK).¹⁶⁴

Demoraliseringsomkostningerne betegnes som de yderligere omkostninger, der opstår som følge af, at de som bliver belastet på grund af reguleringen, ikke modtager nogen erstatning for det tab, de lider.

¹⁵⁹ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 111

¹⁶⁰ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 111

¹⁶¹ Michelman, Frank, "Property, Utility and Fairness: Comment on the Ethical Foundations of 'Just Compensation'", Harvard Law Review, Vol. 80 No. 6, s. 1165-1258

¹⁶² Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 210

¹⁶³ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 211

¹⁶⁴ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 210

Heraf omkostninger der opstår som følge af skuffelse og ændring i adfærd, på grund af den belastning, der påføres parten ved et lovindgreb.¹⁶⁵ Kompensationsomkostningerne er de omkostninger, som myndighederne skal opveje taberen med for dermed at eliminere demoraliseringsomkostningerne.¹⁶⁶ I opgavens tilfælde vil det være banken, der belastes som følge af, at myndighederne som offentlig opererende virksomhed, går ind og bestemmer, at der skal føres tilsyn med bankerne. Kompenseres bankerne ikke herfor, er der risiko for, at demoraliseringsomkostningerne kan ændre bankernes adfærd. En adfærd der ikke altid vil være i samfundets interesse.

Før end at en regulering kan gennemføres gælder følgende efter kriterier¹⁶⁷:

$$N > K$$

$$N - K > DK \text{ eller } N - K > KK$$

Den første del, $N > K$, bygger sig altså på Kaldor-Hicks-kriteriet. Nyttens ved den optimale mængde af ressourcer til at bekæmpe hvidvask med hos den kompetente tilsynsmyndighed, skal altså være større end omkostningerne ved det at bekæmpe hvidvask. Overstiger de samlede omkostninger ved at bekæmpe hvidvask nytten det giver at bekæmpe hvidvask i bankerne, vil det således ikke være den efficiente mængde af ressourcer der er valgt. Lovindgrebet skal i dette tilfælde ikke indføres.

Samtidig gælder det, at den samlede værdi ved at bekæmpe hvidvask, når nytte-omkostnings analysen er gjort op, skal være større end enten de demoraliseringsomkostninger der kan være i forbindelse med reguleringen eller de kompensationsomkostninger, der måske skal gives, $N - K > DK$ eller $N - K > KK$. Opfylder reguleringen og dermed allokeringen af ressourcerne også det andet kriterium, vil reguleringen være til fordel for samfundet. Dette vil sige, at den samlede værdi kræves at være stor nok til at dække de øvrige omkostninger før end, at reguleringen er efficient og skal implementeres.¹⁶⁸ Er dette tilfældet gælder det, at der skal gives compensation hvis $DK > KK$, og at der ikke skal gives compensation hvis $DK < KK$. De sidste krav betyder, at hvis der skal gives compensation for lovindgrebet, hvis den samlede nytte for bankerne falder med mere end hvad myndighederne skal betale for at kompensere for deres tab, DK. Det modsatte gælder hvis omkostningerne til compensation er højere end demoraliseringsomkostningerne - myndighederne vil for det tilfælde kun være til fordel for samfundet.

¹⁶⁵ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 211

¹⁶⁶ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 212

¹⁶⁷ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 212

¹⁶⁸ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 212

Michelman-kriteriet bevæger sig derfor mellem et Kaldor-Hicks- og Paretooptimal sted, hvor Pareto vil opfyldes hvis der gives compensation, fordi samfundet vinder, men de der pålægges belastning som følge af reguleringen heller ingenting taber ved at samfundet vinder, fordi de kompenseres for deres demoraliseringsomkostninger.¹⁶⁹ En sådan løsning, vil dog ikke altid finde sted med Michelman og der vil også kunne ske indgreb i form af lovgivning uden, at der gives compensation, for den part der taber som følge af implementering af reguleringen. Her vil Kaldor-Hicks derimod kun anses for at være opfyldt, da dette tilfælde kun vil være til fordel for samfundet, som følge af, at ressourcerne kun bliver brugt på at mindske hvidvask. Michelman-kriteriet vil findes at være opfyldt i begge tilfælde.¹⁷⁰

Den efficiente mængde af ressourcer, der skal tildeles den kompetente tilsynsmyndighed for effektivt, at kunne føre tilsyn med at bankerne lever op til de hvidvaskforanstaltninger, der pålægges dem, skal således findes og leve op til Michelman-kriteriet. Herved gælder det altså som nævnt, at den samlede nytte ved de ressourcer der sættes ind, skal overstige de samlede omkostninger, der er ved at føre tilsyn med bankerne. Herudover gælder det også, at reguleringen skal tage højde for den belastning, som bankerne udsættes for som følge af reguleringen. Dette betyder, at hvis bankernes demoraliseringsomkostninger er højere end den compensation, der skal gives for at kompensere dem, skal der gives erstatning. Hvis det modsatte er tilfældet, må bankerne undvære erstatning.

3.4 Økonomisk delkonklusion

Produktion af hvidvask kan lade sig gøre fordi, det bedste handlingsalternativ de kriminelle har er at hvidvaske, og det er altså her de findes at maksimere deres nytte. Produktionen af hvidvask medfører et markedssvigt hvor ligevægten på et ureguleret marked vil forskydes op ad. Som følge af forskydningen vil, der opstå et dødvægtstab i samfundet, fordi der i et ureguleret marked produceres en for høj mængde finansielle ydelser, end hvad er optimalt for samfundet, når hvidvask er til stede. Situationen på markedet hvor der er hvidvask til stede synes derfor ikke at være efficient længere. Tabet i markedet opstår på grund af, at hvidvask kan anses for at være en negativ eksternalitet, hvis negative eksterne virkning påvirker samfundets nytte i en negativ retning. For at bekæmpe eksternaliteter, kan der vælges mellem to mulige løsningsmodeller. Hvidvask skal bekæmpes med pigouviansk-beskatning, da det ikke er muligt at identificere den skadelidte part og

¹⁶⁹ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 212

¹⁷⁰ Eide, Stavang, Rettsøkonomi, 2018, s. 212

transaktionsomkostningerne hertil vil være for høje. Beskatningen skal ramme bankerne, som tilbyder og producerer de finansielle ydelser. Beskatningen af bankerne sker ved, at myndighederne pålægger bankerne at foretage hvidvask foranstaltninger, og dette vil mindske mængden af de finansielle ydelser samt prisen på ydelserne vil stige, og som følge heraf vil markedet nu ramme en ny ligevægt. For at være sikker på, at bankerne overholder foranstaltninger, kræver dette, at myndighederne fører tilsyn med bankerne. Dette kræver ressourcer til Finanstilsynet, og derfor skal de kompetente myndigheder tildeles ressourcer, for at kunne gøre dette. Den efficiente mængde af ressourcer skal bestemmes efter Michelman-kriteriet, da denne er et efficiens-kriterium rettet mod offentlig regulering, samtidig med at kriteriet tager hensyn til banken, som vil blive belastet af, at den kompetente tilsynsmyndighed skal føre tilsyn med dem. Den efficiente mængde af ressourcer hos den kompetente tilsynsmyndighed, skal således ved Michelman-kriteriet, leve op til kravet om, at nytten ved at bekæmpe hvidvask skal være større end både omkostningerne til at føre tilsynene. Herudover skal nytten også være større end demoraliseringsomkostningerne eller de eventuelle kompensationsomkostninger, der skal gives som erstatning til banken for deres nyttetab.

Derfor kan det konkluderes, at denne metode synes at være det kriterium, som lovgiver bør anvende når det skal vurderes hvor mange ressourcer de kompetente myndigheder skal tildeles for at bekæmpe hvidvask effektivt.

4. Integreret analyse

I dette kapitel, skal det vurderes hvorvidt den danske lovgivning på området synes at sikre, at den danske kompetente tilsynsmyndighed kan anses at have tilstrækkelige ressourcer efter det økonomiske efficiens-kriterium, der i det økonomiske kapitel blev fundet at være dét kriterium, der skal sikre en efficient tildeling og allokering af ressourcer hos det kompetente tilsyn. På baggrund af resultatet heraf, vil opgaven komme med forslag til lovforbedrende tiltag, som skal sørge for, at de kompetente tilsynsmyndigheder bekæmper hvidvask effektivt i bankerne med en efficient mængde af ressourcer, som skal leve op til de efficiens kriterium, opgaven stræber efter.

4.1 En sammenholdelse af jura og økonomi

Som slået fast i det juridiske kapitel, er det Finanstilsynet, der er den danske kompetente tilsynsmyndighed, og det er dermed dem der er henstillet til at føre tilsyn med bankerne, og sørge for, at de overholder reglerne de er pålagt efter hvidvaskloven, jf. HVL § 47, stk. 1. Som udledt af det økonomiske kapitel, er det i samfundets interesse at hvidvask bekæmpes og det er derfor, at myndighederne tilser, at hvidvask bekæmpes effektivt i bankerne. Det 4. hvidvaskdirektiv gør det klart i artikel 48(2), at det er vigtigt, at medlemsstaterne sørger for at hvidvask bekæmpes effektivt. Derfor forlanger EU, at medlemsstaterne sikrer, at de kompetente tilsynsmyndigheder tildeles en tilstrækkelig mængde af ressourcer til at udføre deres tilsynsopgaver. I dansk lovgivning, findes ikke at være en regel, der tilskriver hvor mange ressourcer Finanstilsynet skal tildeles førend at de kan anses for at føre effektivt tilsyn. Alligevel vurderes Finanstilsynet at have tilstrækkelige ressourcer til effektivt, at kunne føre tilsyn efter det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2). Men hvad der kan anses for at være tilstrækkelige ressourcer til effektivt at føre tilsyn med, at bankerne overholder reglerne i hvidvaskloven, behøver ikke nødvendigvis også at være en mængde, der er økonomisk efficient for samfundet. Således støtter økonomisk teori op om, at produktionen af hvidvask er skadelig for samfundets nytte og velfærd samtidig med, at det udledes, at hvidvask skal bekæmpes ved hjælp af beskatning af bankernes finansielle ydelser for at mindske mængden. Fordi beskatningen består af hvidvaskforebyggende foranstaltninger, vil myndighederne skulle føre tilsyn med bankerne, for at undgå profitmaksimerende adfærd fra bankernes side. En efficient mængde af ressourcer til Finanstilsynet er derfor vigtig.

En tilstrækkelig mængde af ressourcer til at bekæmpe hvidvask effektivt, behøves ikke kun at føre til en økonomisk efficient mængde, men kan også være en ineffcient mængde af ressourcer. Derfor vil

en mængde af ressourcer, der er mere end blot tilstrækkelig, men dog stadig tilstrækkelig til at føre effektive tilsyn efter det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2), ikke være økonomisk efficient, fordi en effektiv tilsynsførelse også ville kunne ske med færre ressourcer. Det er derfor, at Finanstilsynets ressourcer samt den lovgivning, der ligger til grund for mængden af Finanstilsynets ressourcer, skal vurderes hvorvidt denne falder ind efficiens kriteriet. Efficiens-kriteriet som mængden af ressourcer skal vurderes ud fra er Michelman-kriteriet, som bygger på Kaldor-Hicks, men som også ønsker at kompensere den part, der som følge af reguleringen bliver belastet. Vurderingen af hvorvidt Finanstilsynet på baggrund af dansk ret kan anses for at have en efficient mængde af ressourcer, skal hermed ske efter Michelman-kriteriet.

4.2 Michelman og Finanstilsynets ressourcer

Det ønskes, at Finanstilsynet med deres ressourcer bekæmper hvidvask i samfundet. Dette fordi mængden af hvidvask ikke er til gavn for samfundets nytte, og den derfor ønskes reduceret.

Ved en vurdering af hvorvidt Finanstilsynets ressourcer kan anses for at leve op til en efficient mængde efter Michelman-kriteriet, skal der kigges på de ressourcer, som Finanstilsynet efter det juridiske kapitel findes at have. Når der skal svares på den første del af den integrerede problemformulering, den del, der omhandler hvorvidt dansk ret synes at understøtte Michelmans krav om en efficient mængde af ressourcer, skal denne vurdering ske på baggrund af både mængden af Finanstilsynets ressourcer og dansk ret, som tildeler Finanstilsynet ressourcer. Dansk ret bliver holdt op mod efficiens-kriteriet, fordi der også ønskes at se på hvorledes dansk ret for fremtiden med den givne regulering sikrer, at mængden af ressourcer, der tildeles Finanstilsynet vil være efficient.

4.2.1 Finanstilsynets ressourcer

For bedre overblik deles Michelman kriteriet op i to dele. For det første gælder det, at de ressourcer som Finanstilsynet er tildelt af de danske myndigheder, skal leve op til en nytte-omkostningsanalyse, hvor den samlede nytte ved at bekæmpe hvidvask gennem tilsynsførelse med bankerne skal være større end omkostningerne der er ved at føre tilsyn, $N > K$. Det vil sige, at gevinsten ved at bekæmpe hvidvask gennem tilsynsførelse, og derved mindske mængden af penge der succesfuldt kanaliseres gennem bankerne, skal være større end omkostningerne hertil.

For det andet gælder det, at der ved Michelman skal tages hensyn til, at reguleringen kan belaste en part, bankerne. Den samlede nytte ved at bekæmpe hvidvask gennem tilsynsførelse af bankerne, skal dermed være større end enten de demoraliseringsomkostninger, som kan opstå hos bankerne, ved at de er den part, der bliver belastet som følge af reguleringen. Eller den samlede nytte ved at bekæmpe hvidvask skal være større end den kompensation, der muligvis skal kompensere bankerne for den belastning de udsættes for, $N-K > DK$ eller $N-K > KK$. For det krav i Michelman, at kompensationen kun skal gives i tilfælde af denne, er mindre end de demoraliseringsomkostninger, der kan opstå hos bankerne, gælder det at det vil diskuteres i forbindelse med denne del.

Vurderingen vil starte med hvorvidt det første krav i Michelman kan findes at være opfyldt. Startes opmærksomheden med at være rettet på de ressourcer som Finanstilsynet har til rådighed til at føre effektivt tilsyn med bankerne, kan det huskes fra det juridiske kapitel, at tildelingen af ressourcer til Finanstilsynet ikke er baseret på en bestemt lovgivning. I stedet har fremkomsten af DB-sagen og kritik fra både FATF og EU fået Finanstilsynets ressourcer til at stige over tid, idet en lignende sag ikke ønskes at ramme Danmark. Alligevel kunne Finanstilsynet anses for at leve op til kravet om, at de kompetente tilsynsmyndigheder skal have tilstrækkelige ressourcer efter det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2), for at kunne føre effektive tilsyn. Hvorvidt mængden af ressourcer synes efficient, er en anden sag. Ved en mængde af tilstrækkelige ressourcer i juridisk forstand, er det muligt, enten at have en efficient mængde af ressourcer, eller en ineffcient mængde af ressourcer. Den ineffcient mængde af ressourcer kommer til udtryk i det tilfælde hvor staten helgarderer sig og tildeler flere ressourcer, end der er behov for, for at kunne føre effektivt tilsyn. Det må alt andet lige antages, at en tilstrækkelig mængde af ressourcer i juridisk forstand også vil kunne være økonomisk efficient, da en sådan mængde vil føre til effektivt tilsyn, og dermed en effektiv bekæmpelse, hvis altså ressourcerne i tilsynsmyndigheden udnyttes effektivt. Hvorvidt Finanstilsynets tilstrækkelige mængde af ressourcer lægger sig i den ineffcient del eller i den efficient del er usikkert, men én ting er klar. Idet der i dansk ret ikke opereres med et krav om hvor mange ressourcer Finanstilsynet skal have for effektivt at kunne føre tilsyn med bankerne, tages der altså heller ikke direkte stilling til hvor mange penge, det vil være efficient at sætte af til en tildeling af ressourcer til Finanstilsynet. Dette betyder også, at fokus fra myndighedernes side baserer sig mere på, at den danske stat skal føle sig mere sikker på, at hvidvask ikke kanaliseres gennem de danske banker end, at mængden af ressourcer hos Finanstilsynet der skal bekæmpe hvidvask, bliver tildelt ud fra et økonomisk efficient grundlag. Lovgivningen i dansk ret kan således ikke anses for at tage højde for kravet om, at gevinsten ved at bekæmpe hvidvask, skal være

højere end de omkostninger, der er ved at føre tilsyn med bankerne. Det er derfor usikkert hvorvidt, mængden af Finanstilsynets ressourcer, kan anses at leve op til kravet om $N > K$.

På trods af, at der findes frem til, at det første krav i Michelman-kriteriet ikke kan findes at være understøttet af dansk ret, vil der for en god ordens skyld alligevel ses på hvorvidt det andet krav i Michelman-kriteriet kan anses for at være opfyldt. Dette i forhold til hvordan opgaven skal gribe forslag til lovforbedrende tiltag an. Her skal det vurderes om den samlede nytte ved mængden af ressourcer kan anses for at overstige bankernes demoraliseringsomkostninger, som følge af den belastning, som lovgivningen pålægger dem, eller en eventuel compensation. Det er hvidvasklovens § 47, stk. 1 og 3, der pålægger Finanstilsynet at føre tilsyn med bankerne, og gennem disse regler bliver bankerne som privat virksomhed genstand for offentlig ret. I vurderingen af om dansk ret synes at leve op til dette kriterium, kan der for det første kigges på, om dansk ret tilsigter at kompensere bankerne for den belastning, de lider på grund af reguleringen. Det er der intet der tyder på, og i stedet pålægges bankerne selv at betale for en del af Finanstilsynet tilsynsførelse, jf. lov om finansiel virksomhed § 361. Derudover vil dansk ret heller ikke kunne anses at leve op til kravet om $N - K > DK$ eller KK , fordi dansk ret i ovenstående heller ikke fandtes at tage tildele Finanstilsynet ressourcer efter en nytte-omkostningsanalyse. Så derfor vil det være tilfældet, at fordi dansk ret hverken tager stilling til en nytte-omkostningsanalyse, eller tager højde for en eventuel compensation af bankerne hvis $DK > KK$, findes dansk ret heller ikke at leve op til den anden del i Michelman-kriteriet.

Alt i alt tager dansk ret ikke højde for hvilken mængde af ressourcer, der er mest økonomisk efficient for samfundet, og her tages tilmed heller ikke stilling til de demoraliseringsomkostninger, som mindsker bankens nytte af den gældende lovgivning. Dansk ret findes derfor ikke at understøtte Michelmans efficiens kriterium, og dette ikke kun fordi lovgivningen ikke tager højde for demoraliseringsomkostninger og erstatning, men også fordi, dansk ret ikke tager højde for, at nytten skal være større end omkostningerne ved at bekæmpe hvidvask.

4.2.2 Konsekvenser som følge af manglende efficiens

Dansk rets regler for tildeling af Finanstilsynets ressourcer synes på baggrund af, at den danske stat ikke stiller nogen krav til mængden af ressourcer der skal føre effektive tilsyn, ikke at leve op til Michelman-kriteriet. Dansk ret sørger altså ikke for en efficient fordeling af de økonomiske ressourcer til at stoppe hvidvask gennem en efficient mængde af ressourcer til tilsynsførelse af bankerne. Med sin

regulering sikres der derved heller ikke en ressourcefordeling der i fremtiden sikre, at hvidvask bekæmpes med en efficient mængde af ressourcer. En inefficent fordeling af de økonomiske ressourcer vil gå ud over samfundets nytte, som ikke maksimalt vil udnyttes som følge af, at ressourcerne er fordelt på en inefficent måde. Herpå formår samfundet ikke få den maksimale nytte ud af de økonomiske ressourcer, der er til rådighed. Derudover kan en lovgivning, der ikke baserer sig på den mulighed, at den belastede part, bankerne, skal kompenseres, også få konsekvenser for samfundet. Findes $DO > KK$, og bankerne ikke kompenseres herfor, kan den manglende compensation være med til at mindske samfundets nytte ved, at banken måske ændrer sin adfærd som følge af demoraliseringsomkostninger, og derfor ikke handler i overensstemmelse med hvidvasklovens regler. Samfundet vil herfor være værre stillet, end hvis compensation ville gives.

Fordi dansk rets regler ikke findes at kunne leve op til Michelman-kriteriet, vil flere tiltag i nedenstående afsnit foreslås. Meningen med dem er således, at tiltagene skal bestræbe sig på, at samfundet får mest muligt ud af de ressourcer, der er til rådighed og dermed maksimere deres nytte.

4.3 Forslag til lovforbedrende tiltag

Når mængden af Finanstilsynets ressourcer og loven som den ser ud nu ikke synes, at leve op til de krav, som Michelman-kriteriet stiller, vil opgaven på den baggrund give forslag til lovforbedrende tiltag. Grundet resultatet i ovenstående afsnit, skal der både gives forslag til tiltag, der vil være med til at opnå en opfyldelse af det første krav i Michelman-kriteriet, og et forslag til tiltag, der vil være med til at opnå opfyldelse af det andet krav i Michelman-kriteriet. Tiltagene der anbefales, skal derfor leve op til både $N > K$ og $N - K > DK$ eller $N - K > KK$. Tiltaget skal derudover også tage højde for hvornår en compensation skal gives, og derfor fastlægge en grænse for hvornår bankerne skal gives compensation for, at de demoraliseres som følge af Finanstilsynets tilsynsførelse. Det er et krav at tiltagene skal leve op til efficiens-kriteriet. Hvis ikke de gør det, så skal tiltagene ikke implementeres i reguleringen.

Hensigten med et forslag, der skal sikre opfyldelse af det første krav i Michelman, er både at sikre en tildeling af en mængde af ressourcer til Finanstilsynet, som kan anses at være tilstrækkelig efter det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2), samtidig med at denne mængde er økonomisk efficient. For udover at leve op til Michelman-kriteriet, tilstræber opgaven også, at tiltaget der foreslås, skal leve op til de juridiske forpligtelser EU pålægger Danmark. Som det blev konkluderet i det juridiske kapitel, findes

dansk ret ikke at understøtte det krav som det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2) pålægger medlemsstaterne. Tiltaget skal derfor udover, at være efficient efter Michelman også efterleve kravet om, at medlemsstaterne skal sørge for, at de kompetente tilsynsmyndigheder har tilstrækkelige ressourcer til effektivt at føre tilsyn. Kan et forslag til tiltag således synes at leve op til både det juridiske og økonomiske krav, vil det sikre en implementering af det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2) i dansk ret, og en økonomisk efficient fordeling af ressourcerne til at bekæmpe hvidvask i bankerne med. At mængden er tilstrækkelig efter det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2), vil betyde, at mængden er afregnet i forhold til de risici der er på det danske finansielle marked. Kun i tilfælde af, at mængden af ressourcer hos Finanstilsynet kan anses for at være tilstrækkelig, vil der blive ført effektivt tilsyn med bankerne, som sikrer en effektiv bekæmpelse og forebyggelse af hvidvask. Derudover vil tiltaget også have til hensigt at sikre, at samfundets ressourcer i fremtiden vil blive udnyttet efficient, samtidig med der i fremtidens Danmark også vil blive udført effektive tilsyn med bankerne.

Det første forslag, som opgaven vil komme med, er rettet mod begge krav i Michelman, $N > K$ og $N - K > DK$ eller KK . Her vil et krav om, at tildeling af ressourcer til Finanstilsynet skal hvile på den nationale risikorapport, sikre en tilstrækkelig mængde af ressourcer til Finanstilsynet. Men for også at sikre, at mængden af ressourcer ikke bliver mere end hvad der er brug for til at føre effektivt tilsyn, skal tiltaget også indeholde et krav om, at der ikke skal tildeles Finanstilsynet flere ressourcer end hvad der anses for at være nødvendigt til at føre effektivt tilsyn med bankerne.

Det næste tiltag der foreslås, omhandler den compensation, der skal gives for det tilfælde at demoraliseringsomkostningerne er større end den compensation, som staten kan give for at udligne demoraliseringsomkostningerne. Et tiltag, der skal tage højde for den mulige compensation, der skal gives, er svær at beregne, da den nytte bankerne mister ved, at der skal foretages tilsyn med dem, ikke bare sådan kan beregnes af staten som følge af det indgreb de gennemfører. Det vil ikke være efficient, hvis der blev foreslået et tiltag, der tilsagde, at bankerne for deres demoraliseringsomkostninger skal erstattes fuldt ud, hvis ikke det vides om compensationen for at få demoraliseringsomkostningerne til at forsvinde er større. Det store spørgsmål for lovgiver er dermed, hvornår der skal kompenseres.

Et tiltag der tager højde for bankernes demoraliseringsomkostninger, kan være i form af belønning, hvis bankerne synes at overholde hvidvaskforanstaltningerne tilstrækkeligt. Dette tiltag vil gå ud på at belønne de banker, der klarer sig godt i forhold til de hvidvaskforanstaltninger, de efter hvidvaskloven er pålagt at udføre. Belønningen skal ske i form af en udformning af en liste, hvor de banker, som lever

op til hvidvaskforanstaltningerne eksponeres, og er offentligt tilgængelig. Altså en slags blåstempling på, at disse banker bekæmper hvidvask som hvidvaskloven foreskriver. Her vil forbrugere og potentielle kunder derfor kunne se, hvilke banker, der gør en indsats for at bekæmpe hvidvask. Med tiltaget tilstræbes det, at der kun gives kompensation i tilfælde af $DK > KK$.

Om tiltagene synes at opfylde Michelmann vurderes i næste afsnit.

4.3.1 Tiltagene og Michelman, en efficiens vurdering

Til at starte med skal det forklares hvorfor det første tiltag både anses at leve op $N > K$, til at gevinsten ved at føre tilsyn i bankerne er større end omkostningen herved, og hvorfor den samlede nytte ved gevinsten samtidig synes at være større end enten demoraliseringsomkostningerne eller kompensationen, $N - K > DK$ eller KK . Og dermed sikrer en efficient fordeling af ressourcer til at bekæmpe hvidvask med i bankerne i Michelman.

Kigges der først på hvorfor en tildeling af ressourcer efter den nationale risikorapport først sikrer, at $N > K$ er opfyldt, vil dette være tilfældet fordi sådan et tiltag vil sikre, at Finanstilsynet ikke tildeles flere ressourcer end der faktisk er behov for til at føre effektivt tilsyn. Hermed vil ikke for få ressourcer sættes ind, men heller ikke for mange ressourcer vil sættes ind. Den mængde af ressourcer, der tildeles Finanstilsynet, vil efter tiltaget derfor ikke være flere ressourcer end hvad, der er nok til at føre effektivt tilsyn med bankerne. Så snart Finanstilsynet bekæmper hvidvask effektivt, vil der dermed ikke være behov for flere ressourcer, da hvidvask allerede bekæmpes effektivt, og dette sikrer tiltaget, når det siger, at ikke flere ressourcer end nødvendigt skal sættes ind. Denne mængde vil derfor anses for at være efficient. Den efficiente mængde vil sørge for, at der føres effektive tilsyn med bankerne, og som følge heraf, vil Finanstilsynet sørge for at banken overholder lovgivningen.

Hvorfor det første tiltag også synes at opfylde kravet i Michelman-kriteriet om, at $N-K > DK$ eller KK , skal her forklares. Ved at lade mængden af ressourcer være hverken mere eller mindre end, at der akkurat kan føres effektive tilsyn med bankerne, må gevinsten ved at bekæmpe hvidvask i bankerne alt andet lige antages at overstige den nytte som bankerne mister ved, at der føres tilsyn med dem. Og grundet, at der kun gives kompensation i den situation hvor kompensationen udligner bankernes demoraliseringsomkostninger, vil tiltaget leve op til både $N-K > DK$ eller KK .

Sidst skal det forklares hvorfor det andet tiltag, delvist synes efterkomme kravet om, at demoraliseringsomkostningerne skal overstige den compensation, der kan udligne bankens nyttetab, $DK > KK$. En compensation i form af en liste hvor forbrugere kan se hvilke banker der synes at leve op til de regler som hvidvaskloven fastsætter, er en billig måde for staten hvorpå, de kan kompensere bankerne. Samtidig vil et sådant tiltag kunne eliminere de demoraliseringsomkostninger, som banken har, fordi troværdighed spiller en stor rolle for banker. Modsat vil en belønning til de banker, som ikke synes at overholde hvidvaskloven ikke være forenelig med formålet med hvidvaskloven. Derimod ved bankerne hvilken compensation, der venter dem hvis hvidvasklovens regler overholdes, og der burde derfor være incitament til for bankerne at overholde hvidvaskloven, og derved modtage den compensation, der vil gives for at eliminere deres højere demoraliseringsomkostninger. Det er derfor op til bankerne selv at vurdere hvorvidt, de ønsker at blive kompenseret. At bankerne vælger ikke at overholde lovgivningen vil være et udtryk, at den compensation, der skal gives for at kunne udligne deres demoraliseringsomkostninger, skal være højere end den der tilbydes. Det vides altså ikke om bankerne kan kompenseres med en højere compensation end den der i tiltaget gives. Dette fordi bankernes demoraliseringsomkostninger ikke kendes, og det samtidig ikke vides hvilken compensation der vil være tilstrækkelig for dem til at dække deres nyttetab.

Første del af Michelman synes således at være opfyldt, hvor det sikres, at den samlede nytte til at bekæmpe hvidvask er større end $N-K > DK$ eller KK . Mens det andet tiltag, der omhandler selve compensationsspørgsmålet, kun sigter at kompensere den part der overholder hvidvaskloven, uden at vide hvor stor en compensation skal være for at holde de banker, der valgte ikke at overholde hvidvaskloven, fra ikke at overholde reguleringen. Den sidste del i Michelman-kriteriet vedrørende compensation, der skal gives hvis $DK > KK$ synes tiltaget derfor ikke helt at leve op til.

4.3.2 Formålet med tiltagene og hvordan de påvirker samfundet

Vil tiltagene virke efter hensigten, vil det første tiltag bevirke, at fordelingen af ressourcer gennem Michelman vil sørge for en samfunds efficient løsning, hvor både samfundet og Finanstilsynet vil være sikret en efficient mængde af ressourcer til at bekæmpe hvidvask. Dette vil sige, Finanstilsynet med sin mængde af ressourcer vil gøre sit for, at formålet med den danske hvidvasklov også opnås. Hvor hensigten med hvidvaskloven er, at det finansielle marked i Danmark skal være stabilt og, at der fra samfundet findes at være tillid til markedet. Dette opnås fordi en efficient mængde af ressourcer vil føre til en effektiv tilsynsførelse, som i sidste ende vil sørge for, at mængden af succesfuld hvidvask,

der kanaliseres gennem bankerne vil mindskes og holdes væk. Ved en effektiv tilsynsførelse, vil aktørernes samlede forventede nytte ved at hvidvaske falde, og det bedste handlingsalternativ de har vil ikke længere være at vælge af hvidvaske gennem bankerne.

Samtidig vil tiltaget sikre, at dansk ret efterkommer kravet i det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2) om tilstrækkelige ressourcer, og dernæst vil en det med tiltaget sikres, at dansk ret også efterkommer EUs fortolkning af hvad tilstrækkelige ressourcer er. Tiltaget sørger derfor også for, at der i fremtiden vil være sikret en effektiv tilsynsførelse af bankerne i Danmark, samtidig med at ressourcerne hertil ikke løber løbsk. Samfundet vil således maksimere deres nytte af at den efficiente allokering af ressourcer finder sted.

At det andet tiltag ikke synes at leve op til Michelmans krav om hvornår bankerne skal kompenseres, påvirker samfundet på den måde, at der ikke alligevel sikres en total udnyttelse af de ressourcer der er til rådighed i samfundet. Selvom der tilfalder erstatning til banken, der overholder lovgivningen, og denne antages at være billigere end bankernes demoraliseringsomkostninger, kendes bankernes nyttetab ikke, og det vides ikke hvor høj compensationen skal være før end, at de banker, der valgte ikke at leve op til reglerne accepterer compensationen. En sådan usikkerhed vil føre til, at det er samfundsefficient, når bankerne vælger at overholde reglerne, men vil også gøre efficiensen mere usikker når bankernes demoraliseringsomkostninger ikke findes kompenseret, fordi det er usikkert hvorvidt en egentlig compensation kunne være givet og stadig have været mindre end nyttetabet. Dog må demoraliseringsomkostningerne alligevel kunne anses at kunne blive dækket af gevinsten ved at bekæmpe hvidvask med den efficiente mængde, jf. det første tiltag. Det er bare ikke sikkert, at dette havde været den mest efficiente løsning på demoraliseringsomkostningerne.

Derudover synes selve compensationen at være til forbrugernes fordel, eftersom de har mulighed for at vælge bank på baggrund af hvem, der synes at efterleve reglerne i hvidvaskloven. Compensationen synes derfor både at være til fordel for forbrugere og banker.

4.4 Påvirkning af Unionen grundet en efficient mængde af ressourcer hos Finanstilsynet

Formålet med opgaven var, at finde en efficient mængde af ressourcer som den danske kompetente tilsynsmyndighed, Finanstilsynet, skal have når den bekæmper hvidvask i bankerne. Dette for samfundets skyld. Finanstilsynet bekæmper hvidvask i dansk beliggende banker, men er også efter dansk ret pålagt, at samarbejde med andre europæiske tilsyn for det tilfælde, at en dansk bank med

hovedkontor i Danmark opererer med en filial i den pågældende medlemsstat, jf. HVL § 47, stk. 3. En optimal mængde af ressourcer skal dog ikke kun beskytte Danmark mod hvidvask, men også det europæiske samfund, og ikke kun grundet kravet i HVL § 47, stk. 3, men også fordi op mod 70 % af al hvidvask er grænseoverskridende. Ved at det første tiltag gennemføres støtter den danske stat op om at bekæmpe hvidvask i både Danmark og i EU, på den mest optimale måde. Det danske samfund kan glæde sig over, at det med tiltaget er blevet mindre attraktivt for de der hvidvasker penge i Danmark at hvidvaske. Med dette følger, at den eksterne virkning som følge af mængden af hvidvask i Danmark vil mindskes. Det danske samfund vinder dermed på, at danske aktører ikke vælger at hvidvaske gennem danske banker alligevel. Derudover vil risikoen for, at tilliden til den danske finansielle sektors skades grundet hvidvask mindskes markant, og sektoren vil samtidig forblive stabil.

Selvom hvidvask på mest effektive vis bekæmpes i Danmark, og det danske samfund drager fordel af det, er det ikke sikkert, at mængden af hvidvask, der kanaliseres gennem EU, vil ændre sig betydeligt. Danmark vil blot være én brik i et stort EU, med 28 medlemsstater¹⁷¹, hvoraf sandsynligheden for, at indsatsen fra de kompetente tilsynsmyndigheder er lig Finanstilsynets, nok ikke vil være stor. Selvom aktørernes nytte mindskes, vil denne nytte kun ramme de danske banker, og nyten ved at hvidvask et andet sted, vil med stor sandsynlighed være større end helt at lade være med at hvidvaske. De kriminelle aktører, der hvidvasker, vil derfor blot vælge en anden medlemsstat lands banker at hvidvaske gennem. Ved at indføre det første reguleringsmæssige tiltag, vil det sikre, at produktionen af hvidvask mindskes i Danmark og sørge for, at de danske banker ikke er et attraktivt sted at hvidvaske. Men som nævnt, vil produktionen i stedet findes i banker, hvor incitamentet til at benytte sig af foranstaltninger, der forebygger hvidvask, ikke er lige så høje. Problemet vil derfor flytte, og alene Finanstilsynets indsats, vil ikke have den store indvirkning på hvidvask i det samlede EU.

4.5 Integreret delkonklusion

Det blev i første del af den integrerede analyse slået fast, at dansk ret ikke synes at understøtte en efficient fremgangsmåde, hvorpå Finanstilsynet forebygger og bekæmper hvidvask. Dette fordi dansk rets regler ikke synes at sørge for en tildeling af ressourcer, der bygger på efficiens. Foruden dette fandtes dansk ret heller ikke at kompensere bankerne for det nyttetab de lider, når der skal føres tilsyn med dem. En manglende efficient tilgang til at bekæmpe hvidvask gennem mængden af ressourcer hos

¹⁷¹ Folketinget, Medlemslande i EU

Finanstilsynet, vil derfor ikke være optimal for samfundet. Samfundets nytte findes derfor ikke at nyttemaksimeres til fulde.

Samtidig findes de retspolitiske tiltag samlet set heller ikke at opfylde efficiens-kriteriet til fulde. Det første tiltag vil sørge for at mængden af ressourcer Finanstilsynet har til rådighed vil være efficient. Dette bevirker, at der sikres en effektiv tilsynsførelse med bankerne, og at den samlede gevinst ved at bekæmpe hvidvask, vil være større end omkostningerne hertil. Modsat findes det andet tiltag vedrørende kompensation ikke at leve op til efficiens-kriteriet, hvor udnyttelsen af samfundets ressourcer ikke vil blive udnyttet til fulde.

Dog vil tiltagene stadig være en forbedring fra dansk ret i dag, idet især det første tiltag sikrer, at Finanstilsynet også i fremtiden vil bekæmpe hvidvask effektivt med hvad der efter det 4. Hvidvaskdirektiv kan anses for at være tilstrækkelige ressourcer. Tiltagene vil således sikre en efterlevelse af artikel 48(2). Hertil gælder dog også, at bare fordi hvidvask i de danske banker bekæmpes effektivt, vil mængden af hvidvask i EU ikke mindskes betydeligt.

5. Konklusion

Det kan i opgaven konkluderes, at Finanstilsynet må antages at have en mængde af ressourcer, der lever op til det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2). Dog må det samtidig også konkluderes, at dansk ret ikke understøtter artikel 48(2) eftersom, at der ikke i dansk ret er nogen bestemmelse, der tilsiger på hvilken baggrund, eller hvor stor en mængde af ressourcer Finanstilsynet skal tildeles for at kunne føre effektive tilsyn med bankerne. Som følge af dette sikres Finanstilsynets ressourcer og det effektive tilsyn ikke for fremtiden, selvom der ingen konsekvenser er for samfundet nu af, at dansk ret ikke understøtter direktivets artikel 48(2). Når Finanstilsynets ressourcer ikke sikres for fremtiden, vil dette betyde, at der er en mulighed for, at der på et tidspunkt vil føres ineffektive tilsyn på grund af manglende ressourcer. Ineffektive tilsyn vil øge chancen for, at der kanaliseres hvidvask gennem bankerne, og dermed ligeledes øge chancen for mistillid og et ustabilt finansielt marked.

Det skal derudover konkluderes, at produktionen af hvidvask har en negativ effekt på samfundet, hvorfor hvidvask ønskes bekæmpet effektivt. Hvidvask har en negativ effekt på samfundet, grundet de eksterne virkninger, som påvirker samfundets nytte. De eksterne virkninger, skal derfor bekæmpes og da forhandling ikke er en mulighed, vil der i stedet skulle benyttes beskatning. Beskatningen, der gives af staten, vil ramme de finansielle institutioner, herunder bankerne, som vil blive pålagt at føre hvidvask forebyggende foranstaltninger. Herved mindskes mængden af finansielle ydelser i banken, samtidig med at de kriminelle aktørers nytte ved at hvidvaske gennem bankerne bliver mindre. Fordi beskatningen lægges, på en virksomhed, som gerne vil profitmaksimere, skal staten have ressourcer for dermed at kunne føre tilsyn med om bankerne overholder den beskatning, de er pålagt. Denne mængde skal være efficient og til samfundets fordel. En sådan samfunds efficient allokering af ressourcer skal findes hos Michelman-kriteriet, da dette kriterium også tager hensyn til det nyttetab bankerne lider, som følge af belastningen fra tilsynene.

Dansk ret kan også konkluderes ikke at understøtte en samfunds efficient allokering af ressourcer efter Michelman-kriteriet, hvorfor retspolitiske tiltag foreslås. De retspolitiske tiltag bestræber sig på både en efterlevelse af det 4. hvidvaskdirektivs artikel 48(2), samtidig med, at de samlet skal leve op til Michelmans efficiens-kriterium. Hvor det første tiltag sikrer Finanstilsynets en efficient mængde af ressourcer, der både efterkommer direktivet og Michelman, vil det andet tiltag i sammenhæng med det første ikke sikre en efficient løsning efter Michelman. Samlet set vil tiltagene derfor ikke anses for at

være efficiente efter Michelman. Tiltagene vil dog stadig sikre en større samlet nytte for samfundet og en for fremtiden effektiv tilsynsførelse med bankerne i Danmark.

Slutteligt skal det konkluderes, at selvom Danmark bekæmper hvidvask med en efficient mængde af ressourcer gennem Finanstilsynet, så betyder det ikke, at mængden af hvidvask vil mindskes i EU. Den mængde hvidvask mindskes med som følge af effektivt tilsyn vil ikke have en betydelig betydning for den samlede Union, hvor direktivet ønsker at forebygge det.

6. Kildehenvisninger

6.1 Traktat

- Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF)
- Traktaten om Den Europæiske Union (TEU)

6.2 Direktiv

- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 91/308/EØF af 10. juni 1999 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge (1. hvidvaskdirektiv)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme (3. hvidvaskdirektiv)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (4. hvidvaskdirektiv)
- Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2018/843 af 30. maj 2018 om ændring af direktiv (EU) 2015/849 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme og om ændring af direktiv 2009/138/EF og 2013/36/EU (5. hvidvaskdirektiv)

6.3 Praksis

- *Costa mod Enel*, sag 6/64, Flaminio Costa vs. E.N.E.L., EU-domstolens dom af 15. Juli 1964

6.4 Lov, lovbekendtgørelser og lovforarbejder

- Danmarks Riges Grundlov (Grundloven), lov nr 169 af 05/06/1953
- Finansloven for finansåret 2019, LTB nr 2 af den 27. december 2018
- Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven), lov nr 651 af 08/06/2017, med senere ændringer i lov nr 553 af 07/05/2019
- Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, lov nr 117 af 27/02/2006, med senere ændringer i lov nr 634 af 12/06/2013
- Lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvaskning af penge, lov nr. 348 af 09/07/1993
- Bekendtgørelse af lov om finansiell virksomhed, nr 457 af 24/04/2019, med senere ændringer i Lov nr 554 af 07/05/2019
- Bekendtgørelse om forretningsorden for bestyrelsen for Finanstilsynet, nr 525 af 23/05/2018
- L 41 som fremsat 13. oktober 2016, Forslag til lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme

6.5 Bøger

- Eide, Erling. og Stavang, Endre. 2018. *Rettsøkonomi*, Cappelen Damm Akademisk, 2. udgave.
- Neergaard, Ulla og Nielsen, Ruth, *EU-retten*, Karnov Group, 7. udgave, 2016
- Masciandaro, Donato, et al, 2007, *Black Finance*, Edward Elgar Publishing Limited, United Kingdom

- Knudsen, Christian, 1997, *Økonomisk Metodologi, Bind 2, Virksomhedsteori & Industriøkonomi*, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2. Udgave
- Krugman, Paul og Wells, Robin, *Microeconomics*, Worth Publishers, 2005
- Tvarnø, Christina D. og Nielsen, Ruth, 2017, *Retskilder og Retsteorier*. Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 5. Udgave

6.6 Vejledninger og rapporter

- Bruun & Hjejle, “Report on the Non-Resident Portfolio at Danske Bank’s Estonian branch”, 19. september 2018
- European Central Bank, Eurosystem, “Report on financial structures”, oktober 2017
- Europa Kommissionen, “Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risks of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities”, COM(2017) 340 final, Brussels 26. Juni 2017
- Europa Kommissionen, “Request to investigate a possible breach of Union law under Article 17 of Regulation (EU) No 1093/2010”, 21. september 2018
- European Parlamentet, “Draft Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance”, 2018/2121(INI), 9. november 2018
- Europa-Parlamentet, In Depth Analysis “Money Laundering - Recent cases from a EU banking supervisory perspective, februar 2019
- FATF, “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Denmark, 1st Enhanced Follow-up Report & Technical Compliance Re-Rating”, november 2018

- FATF, “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Denmark, Mutual Evaluation Report”, august 2017
- FATF, “International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation, The FATF Recommendations”, senest opdateret oktober 2018
- Finanstilsynet, “Redegørelse om Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank i forhold til Estland-sagen”, 28. januar 2019
- Folketinget, Aktstykke 140, Folketingstidende Tillæg E
- OECD, “Money Laundering Awareness Handbook for Tax Examiners and Tax Auditors”, 2009
- President’s Commission on Organized Crime, Interim Report to the President and Attorney General, The Cash Connection: Organized Crime, Financial Institutions and Money Laundering, 1984
- Regeringen, Styrkelse af Indsatsen mod Finansiell Kriminalitet, 2019
- Statsadvokaten for særlig økonomisk og international kriminalitet, “Hvidvask i Danmark Den nationale risikovurdering 2015”, 2015
- Statsadvokaten for særlig økonomisk og international kriminalitet, “Hvidvask i Danmark Den nationale risikovurdering 2018”
- UNODC, “Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes”, 2011

6.7 Artikler

- Batchelor, Oliver: “Whistleblower i Danske Bank-skandale står frem med navn”, 26. september 2018, Danmarks Radio, <https://www.dr.dk/nyheder/penge/whistleblower-i-danske->

[bank-skandale-staar-frem-med-navn](#) - hentet 25. marts 2019

- Bendtsen, Simon og Dandanell, Fie: "Lækket EU-rapport sår tvivl om centralt dansk hvidvaskargument", 30. april 2019 Berlingske Business
<https://www.berlingske.dk/virksomheder/laekket-eu-rapport-saar-tvivl-om-centralt-dansk-hvidvaskargument> - hentet 10. juni 2019
- Bentsen, Simon, Jung, Eva, Lund Michael: "Fire ansatte overvåger over 100 danske bankers hvidvaskkontrol", 7. april 2017, Berlingske Business,
<https://www.berlingske.dk/virksomheder/fire-ansatte-overvaager-over-100-danske-bankers-hvidvaskkontrol> - hentet 24. maj 2019
- Bendtsen, Simon og Lund, Michael, Danske Banks whistleblower står frem: Jeg sover fint om natten, Berlingske, 26. september 2018, <https://www.berlingske.dk/virksomheder/danske-banks-whistleblower-staar-frem-jeg-sover-fint-om-natten> - hentet 12. april 2019
- Brahm, Kristoffer: "Danske Banks whistleblower kan score trecifret milliongevinst", 11. januar 2019, Finans, <https://finans.dk/finans2/ECE11114386/danske-banks-whistleblower-kan-score-trecifret-millongevinst/?ctxref=ext> - hentet 25. marts 2019
- Dandanell Fie, "EU-kommissær angriber vagthund: »Danske Bank-skandalen er ikke færdig for os«", 30. april 2019, Berlingske Business <https://www.berlingske.dk/virksomheder/eu-kommissaer-angriber-vagthund-danske-bank-skandalen-er-ikke-faerdig> - hentet 10. juni 2019
- Danske Bank, Danske Bank køber finsk bank, <https://danskebank.com/da-dk/Presse/nyheder/Pages/sm09112006.aspx> - hentet 3. september 2019
- EBA, "EBA closes investigation into possible breach of Union law by the Danish and Estonian supervisory authorities", 17. april 2019, <https://eba.europa.eu/-/eba-closes-investigation-into-possible-breach-of-union-law-by-the-danish-and-estonian-supervisory-authorities> - hentet den 10. juni 2019

- EBA, “EBA opens formal investigation into possible breach of Union law by the Estonian and Danish competent authorities regarding money-laundering activities linked to Danske Bank”, 19. februar 2019, <https://eba.europa.eu/-/eba-opens-formal-investigation-into-possible-breach-of-union-law-by-the-estonian-and-danish-competent-authorities-regarding-money-laundering-activitie> - hentet 3. maj 2019
- Erhvervsministeriet, Ministeriet “EU’s indre marked”
<https://em.dk/ministeriet/arbejdsomraader/erhvervsregulering-og-internationale-forhold/eus-indre-marked/> - hentet 27. juni 2019
- Europa Parlamentet, Parliamentary question, 18. april 2019, Subject: Money Laundering in the EU banking sector, http://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-8-2018-002182_EN.html - hentet 1. september 2019
- FATF, Denmark, <http://www.fatf-gafi.org/countries/#Denmark> - hentet 26. maj 2019
- FATF, FATF Members and Observers, The 38 Members of the FATF, <http://www.fatf-gafi.org/about/membersandobservers/> - hentet 26. maj 2019
- FATF, FAQ, Money Laundering, <https://www.fatf-gafi.org/faq/moneylaundering/> - hentet 7. september 2019
- FATF, Mutual Evaluations, [http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&s=desc\(fatf_releasedate\)](http://www.fatf-gafi.org/publications/mutualevaluations/?hf=10&b=0&s=desc(fatf_releasedate)) - hentet 1. september 2019
- Finansministeriet, Finansloven, <https://www.fm.dk/arbejdsomraader/offentlige-finanser/finansloven> - hentet 30. august 2019
- Finanstilsynet: “Bestyrelse”, 19. marts 2019, https://finanstilsynet.dk/Om-os/Bestyrelse_Departement_Minister/Bestyrelse - hentet 23. maj 2019

- Finanstilsynet: “Finanstilsynet har ikke brudt EU-reglerne”, 29. april 2019,
<https://www.finanstilsynet.dk/Nyheder-og-Presse/Pressemeddelelser/2019/EBA-Finanstilsynet-har-ikke-brudt-EU-reglerne> - hentet den 3. maj 2019

- Folketinget, Finansudvalgets arbejde, <https://www.ft.dk/da/udvalg/udvalgene/fiu/arbejde> - hentet den 24. juni 2019

- Jung, Eva: “EU-kommissær kalder Danske Banks hvidvask-sag »den største skandale i EU« lige nu”, 30. september 2018, Berlingske Tidende,
<https://www.berlingske.dk/internationalt/eu-kommissaer-kalder-danske-banks-hvidvask-sag-den-stoerste> - hentet 25. marts 2019

- Jung, Eva, Bendtsen Simon og Lund, Michael, Hvidvaskede milliarder fossede gennem danske banker, Berlingske, 20. marts 2017
<https://www.berlingske.dk/virksomheder/hvidvaskede-milliarder-fossede-gennem-danske-banker> hentet 11. april 2019

- Kailay, Stefan Singh, Bendtsen, Simon: “Estere: Finanstilsynet svarede aldrig på centralt brev i hvidvasksag”, 20. Februar 2019, Berlingske Business
<https://www.berlingske.dk/virksomheder/estere-finanstilsynet-svarede-aldrig-paa-centralt-brev-i-hvidvasksag> hentet 29. maj 2019

- Kailay, Stefan, Bendtsen, Simon og Lund, Michael, Danske Bank på vej mod estisk exit, Berlingske, 17. august 2018, <https://www.berlingske.dk/virksomheder/danske-bank-pa-vej-mod-estisk-exit> - hentet 11. april 2019

- Kailay, Stefan Singh, “Nyt datalek afslører Nordeas Vesterport-afdeling som centrum for skattelysselskaber og potentiel hvidvask“, 4. marts 2019, Berlingske Business
<https://www.berlingske.dk/virksomheder/nyt-datalek-afslorer-nordeas-vesterport-afdeling-som-centrum-for> hentet 29. juni 2019

- Lund, Michael: “Finanstilsynet får lussing af EU-Parlamentet i hvidvasksag”, 15. november 2018, Berlingske Tidende, <https://www.berlingske.dk/virksomheder/finanstilsynet-faar-lussing-af-eu-parlamentet-i-hvidvasksag> - hentet 25. marts 2019

- Ritzau: “EU-kommissær: Sagen om Finanstilsynet er langt fra slut”, 1. maj 2019, Berlingske Business, <https://www.berlingske.dk/business/eu-kommissaer-sagen-om-finanstilsynet-er-langt-fra-slut> - hentet 10. juni 2019

- Ritzau: “EU vil have gransket Finanstilsynet efter Danske Bank-skandale”, 8. november 2018, Berlingske Tidende, <https://www.berlingske.dk/oekonomi/eu-vil-have-gransket-finanstilsynet-efter-danske-bank-skandale> - hentet 25. marts 2019

- Ritzau Finans, “Finanstilsynet: Vi stolede for meget på Danske Bank”, 10. oktober 2018, <https://www.berlingske.dk/virksomheder/finanstilsynet-vi-stolede-for-meget-paa-danske-bank> - hentet 30 maj. 2019

- Ritzau, “Politiet advarer: Børn udlåner bankkonti til kriminelle”, 26. Juni 2019, Politiken, <https://politiken.dk/indland/art7273445/Politiet-advarer-B%C3%B8rn-udl%C3%A5ner-bankkonti-til-kriminelle> - hentet 27. juni 2019

- Transparency International, “Corruption Perception Index 2007”, https://www.transparency.org/research/cpi/cpi_2007 - hentet den 24. Maj 2019

- Vilsbøll, Signe M., Jarlov på samråd: Finanstilsynet har ikke bedt mig om flere ressourcer, Danmarks Radio, 25. September 2018, <https://www.dr.dk/nyheder/penge/jarlov-paa-samraad-finanstilsynet-har-ikke-bedt-mig-om-flere-ressourcer> - hentet 13. September 2019

- Vilsbøll, Signe M., “Finanstilsyn om hvidvasksagen: vi burde være gået mere kritisk til værks”, 20. September 2018, Danmarks Radio <https://www.dr.dk/nyheder/indland/finanstilsyn-om-hvidvask-sagen-vi-burde-vaere-gaaet-mere-kritisk-til-vaerks> hentet 29. maj 2019

- Vilsbøl, Signe M., Ussing, Jakob, “Danske Banks hvidvasksag er omfattende, men hvad er egentlig op og ned”, Danmarks Radio, 18. september 2018
<https://www.dr.dk/nyheder/penge/danske-banks-hvidvasksag-er-omfattende-men-hvad-er-egentlig-op-og-ned> - hentet 12. april 2019
- Willum, Bjørn, Many major banks have money laundering cases, Finansforbundet, 6. marts 2019
https://www.finansforbundet.dk/en/news/Pages/Many_major_banks_have_money_laundering_cases.aspx - hentet 3. September 2019

6.7.1 Videnskabelige artikler

- Araújo, Riccardo A. og Loureiro, Paulo R.A., 2015, “The Economic Foundations of Anti-Money Laundering Regulation”, Economic Analysis of Law Review, Vol 6 No. 2, side 322-332
- Bartlett, Brent L., “The Negative Effects of Money Laundering on Economic Development”, Platypus Magazine, No. 77, december 2002
- Buchanan, James M & Stubblebine, Craig, “Economica, Externality”, New Series, Vol. 29, No. 116 (Nov., 1962), s. 371-384
- Coase, Ronald, The Problem of Social Cost, Journal of Law and Economics Vol. 3, 1960
- McDowell, John and Novis, Gary, “The Consequences of Money Laundering and Financial Crime”, Bureau of International Narcotics and Law Enforcement Affairs, U.S. Department of State, Economic Perspective, Vol. 6 No. 2, s. 6-8, 2001
- Masciandaro, Donato, “Money Laundering: the Economics of Regulation”, European Journal of Law and Economics, Kluwer Academic Publishers, s. 225-240, 1999

- Michelman, Frank, “ Property, Utility and Fairness: Comment on the Ethical Foundations of ‘Just Compensation’ , Havard Law Review, Vol. 80 No. 6, s. 1165-1258
- Lakatos, Imre, Falsification and the Methodology of Scientific Research Programmes, i Lakatos & Musgrave (eds.): Criticism and the Growth of Knowledge, Cambrigde: Cambridge University Press, s. 91-196, 1970
- Pigou, Arthur C., “The economics of welfare”, London: Macmillan, 1920
- Rose, Kalle, “Regulating the externality of Money Laundering - Halfway there”, Copenhagen Business School Law, Research Paper Series, No. 19-12
- Schneider, Friedrich, “Money Laundering and Financial Means of Organized Crime: Some Preliminary Empirical Findings”, Paolo Baffi Centre on Central Banking and Financial Regulation, Paper Series No. 2008-16
- Stiglitz, Joseph, The Invisible Hand and Modern Welfare Economic, National Bureau of Economic Research, Working Paper No. 3641, 1991
- Riis, Thomas, Retsøkonomi I: De nordiske juristmøder, 1999
- Unger, Brigitte, et al, “The amounts and effects of money laundering, *The Dutch Ministry of Finance Report*”, Den Haag, Netherlands, 2006

7. Bilag

7.1 Bilag 1 - Danske Bank sagen

Den 9. november 2006 købte Danske Bank den finske bank Sampo Bank.¹⁷² Med i købet overtog Danske Bank Sampo Banks filial i Estland. En filial hvor der fra 2007 til og med 2015, strømmede mistænkelige transaktioner, fra mange udenlandske kunder, gennem uden, at nogen i filialen reagerede på dem. Sagen kom frem i offentligheden i marts 2017, da tre journalister fra Berlingske publicerede den første artikel om hvordan, Danske Bank var blevet trukket ind i stor grænseoverskridende sag om hvidvask af penge.¹⁷³ Det blev først beskrevet, at der i perioden mellem 2011 og 2014 var overførsler for knap. 7 mia. kr. fordelt på ca. 1.500 transaktioner fra mistænkelige udenlandske kunder.¹⁷⁴ Dette tal blev ændret, da den interne undersøgelse af Danske Bank, foretaget af advokatfirmaet Bruun & Hjejle, konstaterede, at der er blev transporteret penge gennem filialen for op mod 1.500 mia. kr. i perioden fra 2007 til og med 2015.¹⁷⁵ Det fremgår tilmed af den interne undersøgelse, at 6.200 kunder ud af 15.000 mistænkelige kunder er i gang med at blive undersøgt, hvoraf 10.000 af de i alt 15.000 kunder, er udenlandske kunder.¹⁷⁶

Danske Banks ledelse i København blev i både 2013 og 2014 advaret af den interne whistleblower, Howard Wilkinson, der arbejdede som chef for Danske Markets i Baltikum fra 2007 til april 2014. Han advarede i fire rapporter om mistænkelige forhold, der udspillede sig i Danske Banks estiske filial uden, at ledelsen i København reagerede herpå.¹⁷⁷ Danske Bank lukkede afdelingen for udenlandske kunder i den estiske filial i 2015.¹⁷⁸

Udover de danske myndigheder er også de europæiske myndigheder er gået ind i sagen, for at undersøge, hvordan det kunne gå som det gik. EU-kommissær, Věra Jourová, beskriver Danske Bank

¹⁷² Danske Bank, Danske Bank køber finsk bank

¹⁷³ Jung, Eva, et al, Hvidvaskede milliarder fossede gennem danske banker, Berlingske

¹⁷⁴ Jung, Eva, et al, Hvidvaskede milliarder fossede gennem danske banker, Berlingske

¹⁷⁵ Bruun & Hjejle, Report on the Non-Resident Portfolio at Danske Bank's Estonian branch, side 28-29 og Kailay, Stefan, et al, Danske Bank på vej mod estisk exit, Berlingske

¹⁷⁶ Bruun & Hjejle, Report on the Non-Resident Portfolio at Danske Bank's Estonian branch, side 31

¹⁷⁷ Bendtsen, Simon og Lund, Michael, Danske Banks whistleblower står frem: Jeg sover fint om natten, Berlingske

¹⁷⁸ Visbøl, Signe M., Ussing, Jakob, Danske Banks hvidvasksag er omfattende, men hvad er egentlig op og ned, Danmarks Radio

sagen som “*den største skandale i EU lige nu*” og EU-parlamentet har kritiseret Finanstilsynet for deres ageren i sagen, hvor Den Europæiske Banktilsynsmyndighed er blevet bedt om af EU-Kommissionen at undersøge både det estiske og det danske finanstilsyns optræden i sagen.¹⁷⁹ Opgaven vil fokusere på Finanstilsynets optræden i sagen både før og efter afsløringen i 2017.

Finanstilsynet i Danske Bank sagen

I 2007 modtog Finanstilsynet brev fra den russiske centralbank, hvori de i brevet advarede om russiske kunder i Danske Banks estiske filial. Tilsynet bad Danske Bank om en redegørelse, og Danske Bank forsikrede tilsynet om, at der ingen hvidvask risici var.¹⁸⁰

Da det estiske tilsyn i 2012 viste bekymring for omfanget af non-resident (udenlandske kunder) kunder i filialen blev Danske Bank bedt om at forholde sig til det. Denne gang fik Finanstilsynet af vide af Danske Bank, at de var klar over risikoen, men at de var særlig opmærksomme.¹⁸¹ Efter uddybende information og forsikring fra Danske Banks compliance chef fandt Finanstilsynet Danske Banks tiltag tilfredsstillende.

Igen i 2013 måtte Finanstilsynet bede Danske Bank om at forholde sig til en bekymrende henvendelse, som Finanstilsynet havde modtaget fra det estiske tilsyn. Endnu en gang fik Danske Bank beroliget det estiske tilsyn og det blev ikke til yderligere tilsynshandlinger fra det estiske tilsyn.¹⁸²

Finanstilsynet tilbød i 2013-2014 flere gange det estiske tilsyn assistance til udførelsen af hvidvaskinspektion i filialen, men blev aldrig inviteret. Derimod udførte det estiske tilsyn selv to inspektioner i 2014.¹⁸³ Finanstilsynet udførte aldrig selv nogen tilsyn i den estiske filial og er ærgerlige over, at de aldrig fik en invitation, da de fandt det relevant at gennemføre en hvidvaskinspektion. I Estland er tilsynet ikke enig i, at Finanstilsynet havde behovet en invitation for at kunne udføre tilsyn af filialen. De mener, at Finanstilsynet kunne have udført hvidvaskinspektion af filialen, uden

¹⁷⁹ European Parliament: DRAFT REPORT on financial crimes, tax evasion and tax avoidance side 30-31 og Jung, Eva, EU-kommissær kalder Danske Banks hvidvask-sag »den største skandale i EU« lige nu, Berlingske

¹⁸⁰ Finanstilsynet, Redegørelse om Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank i forhold til Estland-sagen, s. 3

¹⁸¹ Finanstilsynet, Redegørelse om Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank i forhold til Estland-sagen, s. 3-4

¹⁸² Finanstilsynet, “Redegørelse om Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank i forhold til Estland-sagen”, s. 4

¹⁸³ Finanstilsynet, Redegørelse om Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank i forhold til Estland-sagen, s. 4

invitation af det estiske tilsyn, så længe tilsynet bare var underrettet om inspektionen før den ville blive udført.¹⁸⁴

Finanstilsynet udfærdigede på baggrund af egne oplysninger, udtalelser fra whistleblower Howard Wilkinson, gennemgang af 1.000 ud af 12.000 dokumenter fra Danske Bank og dennes filial, en afgørelse af Danske Banks ledelse og styring i relation til risiko af hvidvask i den estiske filial.¹⁸⁵ I afgørelsen kom de frem til, at der ikke var grund til at rejse sag efter fit & proper-reglerne¹⁸⁶.

Kritik af Finanstilsynets ageren i Danske Bank sagen

Da sagen kom frem i medierne, fulgte der derefter stor kritik af de kompetente myndigheders håndtering af sagen. Finanstilsynet har for deres håndtering af DB-sagen modtaget kritik og i et udkast til en rapport omhandlende økonomisk kriminalitet¹⁸⁷, kritiseres de af EU-parlamentet for deres handlinger, eller mangel på samme. Det følger af rapporten, at ineffektive tilsyn i EU har ledt til store hvidvasksager i europæiske banker og her bliver DB-sagen i rapporten brugt som eksempel. Finanstilsynet beskyldes for at have udvist stor mangel på ansvarlighed i sagen, som følge af at der ikke blev gjort noget ved de mangelfulde kundekendskabsprocedurer i filialen¹⁸⁸ og indrømmer selv, at have stolet for meget og ikke forholdt sig kritisk nok til de oplysninger, de modtog fra Danske Bank i sagen.¹⁸⁹

¹⁸⁴ Kailay, Stefan, et al, Estere: Finanstilsynet svarede aldrig på centralt brev i hvidvasksag, Berlingske

¹⁸⁵ Vilsbøll, Signe Mai: Finanstilsyn om hvidvasksagen: vi burde være gået mere kritisk til værks, Danmarks Radio

¹⁸⁶ Vejledning om krav i den finansielle lovgivning til direktørers og bestyrelsesmedlemmers egnethed og hæderlighed (fit og proper)

¹⁸⁷ European Parliament, Draft Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance, 2018/2121(INI), 9. november 2018

¹⁸⁸ European Parliament, Draft Report on financial crimes, tax evasion and tax avoidance, s. 21

¹⁸⁹ Ritzau Finans, Finanstilsynet: Vi stolede for meget på Danske Bank, Berlingske