

KL's bankråds rapport

Kommunernes forventninger til bankerne som leverandør oven på hvidvasksagerne

1.	INDLEDNING OG STRUKTUR	2
1.1	Indledning og opdrag	2
1.2	Rapportens struktur	4
2.	RÅDETS SAMMENSÆTNING	4
3.	DEN RETLIGE RAMME	5
3.1	Betydningen af den retlige ramme for rådets virke	5
3.2	Regulering af hvidvaskområdet	5
3.2.1	Introduktion til reguleringen på hvidvaskområdet	5
3.2.2	Bankers forpligtelser efter hvidvaskloven	6
3.2.3	Praksis for overtrædelse af hvidvaskloven	8
3.2.4	Finans Danmarks egne anbefalinger	9
3.3	Udbud og gennemførelse af offentlige kontrakter om bankydelser	10
3.3.1	Udelukkelse fra at deltage i et udbud	11
3.3.2	Self-cleaning	14
3.3.3	Regulering af kontraktens vilkår	15
4.	GRUNDLÆGGENDE HENSYN FOR RÅDETS VIRKE	17
4.1	Hensynenes funktion i Rådets anbefalinger til mulige kontraktvilkår.	17
4.2	Præsentation af hensynene	17
5.	RÅDETS ANBEFALINGER	19
5.1	Introduktion til Rådets anbefalinger	19
5.2	Værktøjer ved udvælgelse af banker ved udbud	20
5.3	Værktøjer i kontrakter med banker	22
5.3.1	Krav til efterlevelse af governanceprincipper, herunder ledelsesmæssig forankring (compliance)	23
5.3.2	Intensiveret overvågning (rapportering)	24
5.3.3	Kontraktuelle sanktioner	24
5.3.4	Self-cleaning	27
5.4	Self-cleaning i forhold til eksisterende kontrakter	31
6.	AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER	32

1. INDLEDNING OG STRUKTUR

1.1 Indledning og opdrag

Alle danske kommuner er kunder i en bank. Hver dag leverer bankerne væsentlige ydelser til kommunerne som f.eks. kontooverførsler, kapitalforvaltning og kassekreditter, der på forskellig vis bidrager til håndteringen af kommunens økonomi, og som kommunerne er afhængige af. Som for enhver anden kunde er det derfor vigtigt, at der er tillid mellem kommunen og banken.

Tilliden er først og fremmest vigtig, når det gælder den enkelte kommunes konkrete behov for bankydelser. Det er dog også vigtigt, at kommunerne generelt har tillid til, at de banker, som de samarbejder med, overholder den til enhver tid gældende lovgivning og udtrykkeligt tager afstand fra (medvirken til) alle former for ulovligheder.

Denne tillid – såvel den konkrete som den generelle – er blevet udfordret betydeligt i de senere år. I 2016 afslørede et massivt læk af fortrolige oplysninger (de såkaldte Panama-papirer), at en række rådgivere og finansielle institutioner, herunder banker, havde deltaget i skatterådgivning med det formål at unddrage beskatning.

Ligeledes i 2016 valgte Finanstilsynet at politianmelde både Nordea og Danske Bank for overtrædelser af hvidvasklovens krav om forebyggende foranstaltninger. Derudover har sagen om Danske Banks filial i Estland i de sidste år fyldt meget i Danmark og internationalt og har foreløbig ført til sigtelser af både banken og en række medarbejdere for overtrædelse af hvidvaskloven.

Endelig har et mindre pengeinstitut, Københavns Andelskasse, i 2018 fået frataget sin banktilladelse blandt andet som følge af overtrædelser af hvidvaskloven.

Danske bankers involvering i hvidvask og angivelige manglende iagttagelse af deres forpligtelser har således nået et hidtil uset højt niveau til skade for ikke blot bankernes, men også Danmarks anseelse i udlandet. Sagerne har følgelig i den hjemlige debat medført en intens politisk bevågenhed og klar afstandtagen fra, at danske virksomheder er involveret i sådanne sager og i det omfang.

Det er bekymrende, at danske banker tilsyneladende har siddet deres forpligtelser overhørig.

Ovenstående er baggrunden for, at KL (Kommunernes Landsforening) i januar 2019 valgte at nedsætte et råd (herefter "Rådet") med det formål at sikre, at kommunernes tillid til bankerne består. Dette blev udtrykt af KL's formand, Jacob Bundsgaard, på følgende måde:

"Som kommunalpolitikere har vi ansvaret for borgernes skattekroner, og borgerne skal have tillid til, at de politikere, de har valgt, sørger for, at den bank, kommunen indgår aftale med, forvalter pengene godt og tager de fornødne moralske og etiske hensyn".

Rådet fik i opdrag at formulere et sæt governanceprincipper for de forventninger, som landets 98 kommuner skal kunne stille til deres bankforbindelse.

Parallelt med dette initiativ anmodede KL Kammeradvokaten om at gennemgå en række kommuners kontrakter med bankerne med henblik på at vurdere behovet for at styrke kontraktgrundlaget fremadrettet. Kammeradvokatens analyse har vist et behov for en sådan styrkelse. Rådet er på den baggrund blevet enige om, i tillæg til governanceprincipperne, at pege på en række konkrete juridiske værktøjer, som vil kunne styrke kommunernes handlemuligheder fremover, herunder muligheder for at parterne i fællesskab kan finde løsninger til at bevare et godt og tillidsfuldt samarbejde fremover. Disse værktøjer vil kunne indskrives i kommunernes aftaler med bankerne.

Rådets anbefalinger består således af

- 1) forslag til en række governanceprincipper, som kommunerne forventer, at bankerne lever op til,
- 2) en række konkrete værktøjer, som kan styrke kommunernes handlemuligheder fremover.

Rådets anbefalinger er målrettet relationen mellem kommune som ordregiver og bank som leverandør af en række forskelligartede serviceydelser til kommunerne. Dermed har Rådets primære fokus været på leverandørperspektivet. Anbefalingerne tager således afsæt i, at kommunerne har en legitim interesse i at kunne sikre, at aftaler kun indgås med leverandører, hvis samfundssind og etiske principper ligger i tråd med det øvrige samfund, og at de efterleves i praksis.

Anbefalingerne retter sig primært imod hvidvaskområdet. Flere af elementerne i Rådets anbefalinger vil dog kunne overvejes overført til andre områder, der falder ind under samlebetegnelsen økonomisk kriminalitet, som f.eks. skatteunddragelse, bestikkelse og konkurrencelovsovertrædelser.

Rådet ønsker desuden at støtte op om et generelt tættere samarbejde inden for og på tværs af sektoren og myndighederne samt en øget forskningsindsats og videndeling på området.

Det er Rådets vurdering, at efterlevelse af principperne, implementering af værktøjerne og et styrket samarbejde på tværs af sektoren og med relevante myndigheder vil kunne være med til at styrke kommunernes tillid til deres respektive bankforbindelser. Ikke mindst når samtidig henses til de øvrige tiltag, der allerede er taget fra politisk side og fra bankerne selv med henblik på at sikre en stærk ledelsesmæssig forankring og sund virksomhedskultur. Der er således siden Rådets nedsættelse blevet vedtaget en række ændringer af hvidvaskloven m.v. Derudover er der vedtaget en tredje politisk aftale om yderligere initiativer til forebyggelse af hvidvask med bred tilslutning på tværs af Folketingets partier. Rådets arbejde skal derfor ses i lyset af den generelle store politiske vilje, der er til at øge kravene til bankerne inden for hvidvaskområdet. Tilsvarende har bankerne også selv implementeret en række forbedringer af systemer, samt tilføjet væsentligt øgede ressourcer til deres hvidvaskforebyggende indsats.

Det er dog Rådets opfattelse, at den mistede tillid fra bankernes kunder, herunder kommunerne, ikke kan genoprettes, uden at bankerne går forrest i et helhjertet forsøg på at få sikre dette.

1.2 Rapportens struktur

Nedenfor i *afsnit 2* vil der blive redegjort for Rådets sammensætning.

I *afsnit 3* følger en gennemgang af den retlige ramme, som Rådets anbefalinger er blevet udviklet under hensyntagen til.

Afsnit 4 indeholder en beskrivelse af en række forskellige grundlæggende hensyn, som Rådet har inddraget og afvejet overfor hinanden undervejs i arbejdet med udviklingen af anbefalingerne. De enkelte kommuner vil med fordel kunne inddrage hensynene ved vurderingen af, hvilke af Rådets anbefalinger der ønskes fulgt, herunder i særdeleshed de anbefalede værktøjer i afsnit 5. Endelig indeholder afsnit 5 også en beskrivelse af Rådets anbefalinger.

Bilag 1 indeholder Rådets foreslåede governanceprincipper.

2. RÅDETS SAMMENSÆTNING

Rådet har i perioden bestået af syv medlemmer, ledet af en formand. Som det fremgår af oversigten nedenfor, afspejler Rådets medlemmer forskellige interesser hos såvel kommuner som banker, som Rådets arbejde har været i berøring med, og som er forsøgt forenet i de endelige anbefalinger, som Rådet er fremkommet med. Finans Danmark har bidraget til udformningen af de otte governanceprincipper, hvilke den finansielle sektor bakker op om. Finans Danmark er ikke medunderskriver på Rådets anbefalinger til fremtidige kontrakter.

Rasmus Feldthusen
Professor, cand.jur. ph.d., Københavns Universitet
Formand for Rådet

Ulrik Nødgaard
Administrerende direktør, Finans Danmark
Medlem af Rådet

Birgitte Nauntofte,
Administrerende direktør, Novo Nordisk Fonden
Medlem af Rådet

Torben Möger Pedersen,
Administrerende direktør, Pension Danmark
Medlem af Rådet

Jesper Zwisler
Kommunaldirektør,
Herlev Kommune
Medlem af Rådet

Signe Lynggaard Madsen
Administrerende direktør, Statens og kommunernes indkøbsservice
Medlem af Rådet
Solvejg Schultz-Jakobsen

Sekretariatschef, KL's direktion
Medlem af Rådet

Pernille Christensen
Juridisk chef, KL
(Sekretariat)

Gennem perioden har KL og Kammeradvokaten/advokatfirmaet Poul Schmith ydet løbende sekretariatsbistand til Rådet.

Der er i perioden blevet afholdt i alt fem rådsmøder.

3. DEN RETLIGE RAMME

3.1 Betydningen af den retlige ramme for rådets virke

Rådet har i sin tilrettelæggelse af arbejdet været meget opmærksom på, at både forebyggelse af hvidvask og kravene i forbindelse med udbud af offentlige kontrakter er underlagt omfattende regulering. Dertil kommer, at bankerne er underlagt Finanstilsynets tilsyn med overholdelse af hvidvasklovens regler.

Disse retlige rammer har central betydning for Rådets anbefalinger, da Rådet ikke har til hensigt at påvirke den eksisterende ansvarsfordeling mellem banker og myndigheder. Rådet har derfor i sit valg af anbefalinger tillagt det stor vægt, at disse skal passe ind i det eksisterende regelgrundlag og ansvarsfordeling, således at anbefalingerne flugter med de intentioner, der i øvrigt ligger bag gældende ret.

3.2 Regulering af hvidvaskområdet

3.2.1 Introduktion til reguleringen på hvidvaskområdet

Bankerne spiller en særlig rolle i forhold til forebyggelse og hindring af hvidvask og terrorfinansiering. Da de organisatoriske krav til virksomhederne er de samme for begge typer kriminalitet, omtales for nemheds skyld alene hvidvask her.

For at mindske mulighederne for at kriminelle kan sikre deres økonomiske udbytte opnået ved kriminalitet, er banker efter hvidvasklovens regler pålagt en række forpligtelser i forhold til at kende deres kunder og overvåge deres transaktioner. Banker, der alene overtræder reglerne om etablering af en række forebyggende foranstaltninger, har dermed ikke selv aktivt hvidvasket penge, men har ikke haft tilstrækkelige foranstaltninger til at hindre, at deres systemer kunne blive misbrugt af kri-

minelle bankkunder. Sådanne svigt i hvidvaskcompliance adskiller sig fra egentlig hvidvask ved ikke at indeholde et forsæt om at hvidvaske illegitime midler.

Dette er en ikke ubetydelig sondring, idet medvirken eller egentlig hvidvask indebærer en aktiv handling og er strafbart efter straffelovens bestemmelser om hvidvask, mens misbrugssituationen snarere opstår som følge af en virksomheds (grove) uagtsomhed ved ikke at have tilstrækkelige robuste forsvarsværker.

Overtrædelser af disse forpligtelser er sanktioneret i hvidvaskloven og kan med de seneste lovændringer principielt føre til, at bankens tilladelse til at drive virksomhed bliver inddraget af Finanstilsynet. Der kan også i særlige tilfælde drages konsekvenser overfor ledelsesmedlemmer, som kan blive pålagt at træde tilbage fra deres stilling eller bestyrelseshverv, hvis de ikke opfylder kravene til egnethed og hæderlighed ("fit & proper"- regelsættet).

3.2.2 Bankers forpligtelser efter hvidvaskloven

Det overordnede formål med hvidvaskloven er, at hver virksomhed omfattet af loven, skal foretage en konkret vurdering af egen risiko for at blive misbrugt til hvidvask. På baggrund af denne risikovurdering skal virksomheden etablere de nødvendige foranstaltninger, som bringer risikoniveauet ned på det niveau, som sætter virksomheden i stand til effektivt at forebygge og begrænse risikoen for hvidvask.

Risikovurderingen skal tage udgangspunkt i den konkrete banks iboende risiko for at blive misbrugt til hvidvask. Analysen skal derfor tage udgangspunkt i bankens forretningsmodel og omfatte risikofaktorer forbundet med kunder, produkter, tjenesteydelser, transaktioner, leveringskanaler samt geografiske områder, hvor banken udøver virksomhed. På baggrund af denne risikovurdering skal bankens efterfølgende procedurer mv. indrettes.

3.2.2.1 Krav til organisering mv.

Hvidvasklovens krav til bankernes indretning bygger delvist på et proportionalitetsprincip, idet små banker ikke har mulighed for at etablere samme funktionsadskillelse som de store banker, hvorfor der gives en smule mere frihed til placering af roller og ansvar mv. i de små banker sammenlignet med de større.

Risikovurderingen skal danne udgangspunkt for skriftlige politikker, procedurer og kontroller, som skal sikre, at banken har de fornødne mekanismer og kontroller til effektivt at forebygge og begrænse hvidvask gennem banken. Dette indbefatter blandt andet dokumentation af bankens risikostyring, kundekendingsprocedurer, overholdelse af undersøgelses-, noterings- og underretningspligt. Til sikring af at disse mekanismer også fungerer i praksis, skal banken opsætte interne kontroller.

I praksis betyder dette, at en bank skal udarbejde en hvidvaskpolitik, som udstikker de overordnede rammer for de forebyggende foranstaltninger med afsæt i bankens risikoprofil. Finansielle virksomheder er efter lov om finansiel virksomhed på en række andre områder forpligtede til at fastlægge politikker, som skal fungere som effektive styringsredskaber for ledelsen. Kravet om at have en hvidvaskpolitik er dermed i sig selv ukontroversielt for banker.

I forhold til selve placeringen af ansvaret for hvidvaskområdet gælder det, at banker skal udnævne en særlig hvidvaskansvarlig, der har fuldmagt til at træffe afgørelser på bankens vegne inden for en nærmere række områder relateret til hvidvaskforanstaltningerne. Personen kan være medlem af bankens daglige ledelse og skal under alle omstændigheder have tilstrækkeligt kendskab til bankens risiko for hvidvask til at kunne træffe beslutninger, der kan påvirke bankens risikoeksponering.

Banker har som følge af lov om finansiel virksomhed pligt til at have en særlig compliancefunktion, som skal sikre, at banken overholder al lovgivning. I praksis er det dog finansiel lovgivning, som compliancefunktionen primært skal tilse overholdelsen af. Det er et særligt krav efter hvidvaskloven, at bankerne skal udnævne en complianceansvarlig på ledelsesniveau, der skal kontrollere og vurdere, om de procedurer, som pengeinstituttet har etableret, også overholdes. Dermed gives compliancefunktionen en særskilt rolle i forhold til hvidvaskforebyggelsen, hvilket skal sikre den fornødne fastholdelse af fokus på netop dette område.

For at sikre, at der er en tydelig forankring af hvidvask som indsatsområde i direktionen følger det af hvidvaskloven, at hvor det vurderes relevant, skal virksomheder udpege et medlem af direktionen, der er ansvarlig for virksomhedens gennemførelse af kravene i hvidvaskloven. Denne mulige udpegning af et specifikt direktionsmedlem ændrer ikke på, at ansvaret for overholdelse af loven pålægges den samlede ledelse i sædvanligt omfang således også om nødvendigt bestyrelsen.

Bankens interne revision er efter hvidvaskloven forpligtet til at vurdere, om bankens samlede forebyggende indsats (både i kundeorienterede funktioner og i compliancefunktionen) fungerer på betryggende vis.

3.2.2.2 *Krav om kundekendskab*

En bank er forpligtet til at have et indgående kendskab til sine kunder og formålet med kundens engagement med banken. Dette kendskab er nødvendigt for at kunne vurdere, hvorvidt de transaktioner, der foretages på en kundes konti, ligger inden for det forventelige, eller om der er tale om mistænkelige transaktioner i forhold til risikoen for, at banken bliver misbrugt til hvidvask.

Hvidvasklovens krav om procedurer indebærer, at der skal være skriftlige beskrivelser af, hvorledes banken håndterer kunder både ved oprettelse af nye kundeforhold, ved mistænkelig adfærd samt mulig underretning til Statsadvokaten for Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) herom.

Efter hvidvasklovens er banker forpligtet til at gennemføre såkaldte kundekendingsprocedurer, når de etablerer et kundeforhold ("Customer Due Diligence – CDD"). Dette skal sikre, at banker er bekendt med deres kunders identitet samt forventede adfærd i forhold til antal og størrelse af transaktioner. Dette kundekendskab skal opnås i forbindelse med etableringen af kundeforholdet, hvis der indtræder relevante ændringer i forhold til kunden samt i øvrigt med passende mellemrum.

I det løbende kundeforhold er banken forpligtet til at overvåge kunden og de transaktioner, som foretages på kundens konti. Banken skal holde disse oplysninger op imod sit kendskab til kunden, og er der uoverensstemmelse mellem kundekendskabet og de faktiske forhold vedrørende kun-

den, er banken forpligtet til at undersøge sagen nærmere. Denne undersøgelse skal munde ud i en vurdering af, om der er mistanke om eller rimelig grund til at formode, at det usædvanlige transaktionsmønster har eller har haft tilknytning til hvidvask. Hvis denne mistanke ikke kan afkræftes, er banken forpligtet til omgående at foretage en underretning til Hvidvasksekretariatet hos SØIK.

Underretningsforpligtelsen opstår hver gang mistanken om, at der kunne være tale om hvidvask ikke kan afvises, efter at banken har foretaget en undersøgelse af de faktiske forhold vedrørende en konkret transaktion. En bank er således forpligtet til at underrette SØIK gentagne gange, hvis der i forhold til flere transaktioner er mistanke om hvidvask.

3.2.2.3 Interne kontroller

Hvidvaskloven stiller krav om, at der etableres en intern kontrol, der skal sikre, at hvidvasklovens krav overholdes. Der skal være procedurer, der nærmere angiver, hvilke interne kontroller der gennemføres, og hvorledes disse rapporteres videre i organisationen. Dette skal derudover dokumenteres. For banker er dette i forvejen et krav på andre områder efter finansiel lovgivning, hvorfor etableringen og gennemførelsen af interne kontroller er et sædvanligt krav til indretningen af virksomheden.

3.2.2.4 Whistleblower-ordning

Det er et krav for alle finansielle virksomheder med mere end fem ansatte, at der etableres en whistleblower-ordning blandt andet til håndtering af indberetninger om overtrædelser eller mistanke om overtrædelser af hvidvaskloven. Det er et krav, at en banks medarbejdere via en særlig, uafhængig og selvstændig kanal skal kunne foretage anonyme indberetninger.

Det er derudover et lovkrav, at banker ikke må udsætte ansatte for ufordelagtig behandling eller følger, som følge af at den ansatte har indberettet banken om overtrædelser eller mulige overtrædelser af hvidvaskloven til Finanstilsynet eller via bankens whistleblower-ordning.

Folketinget har i forlængelse af den aktuelle Danske Banksag nylig vedtaget forslag om en yderligere skærpelse af reglerne til sikring af, at en bank ikke overfor fratrådte medarbejdere kan udsætte dem for ufordelagtige følger af, at vedkommende har udnyttet retten til at foretage underretning. Dette kunne eksempelvis være at begrænse størrelsen af den variable løn, som vedkommende i øvrigt var berettiget til at modtage.

Området for forhold, der kan indberettes om under whistleblower-ordninger efter hvidvaskloven, er bredere, end hvad der ellers gælder efter Datatilsynets praksis, idet mindre alvorlige forhold og den blotte mistanke om lovovertrædelser er omfattet af whistleblower-ordningen og dens ansættelsesretlige beskyttelse.

3.2.3 Praksis for overtrædelse af hvidvaskloven

Finanstilsynet fører tilsyn med bankers overholdelse af hvidvaskloven. Der ses ikke blandt de offentliggjorte resumeer af inspektionsredegørelser at være truffet afgørelse over for banker om overtrædelse af hvidvasklovens forbud mod aktivt at hvidvaske eller medvirke til hvidvask. Også i

de tilfælde hvor Finanstilsynet har fundet anledning til at politianmelde banker for overtrædelse af hvidvaskloven, vedrører anmeldelsen alene mangler ved de forebyggende foranstaltninger.

De berørte banker ses ikke at have indgivet klager eller indbragt afgørelserne for domstolene i et eneste tilfælde. For så vidt angår politianmeldelser for overtrædelse af hvidvaskloven, er disse indtil nu, alle blevet afsluttet med vedtagelse af et bødeforlæg.

Det seneste eksempel er Danske Bank A/S, som i 2017 accepterede et bødeforlæg på 12,5 mio. kr. på baggrund af en politianmeldelse efter Finanstilsynets inspektion i 2015. Som et særligt tilfælde valgte SØIK i 2012 af egen drift at indlede en sag mod Arbejdernes Landsbank A/S på baggrund af en meget kritisk inspektionsredegørelse fra Finanstilsynet. Sagen blev afsluttet ved bankens modtagelse af et bødeforlæg på 5,5 mio. kr.

Finanstilsynets afgørelser om overtrædelser af hvidvaskloven retter sig mod den pågældende virksomhed. I den aktuelle sag om Danske Banks estiske filial kan der muligvis blive tale om, at anklagemyndighederne i Danmark og Estland vil rejse et personligt ansvar mod enkeltpersoner. Senest er 10 personer i Danske Banks danske moderselskab blevet sigtet for overtrædelser af hvidvaskloven.

Det fremgår af Danske Banks egen advokatundersøgelse, som blev offentliggjort i september 2018, at banken har politianmeldt otte tidligere ansatte fra den estiske filial. I juli 2018 åbnede den estiske anklagemyndighed en efterforskning rettet mod medarbejdere i bankens estiske filial på baggrund af en politianmeldelse rettet mod 26 navngivne medarbejdere i bankens estiske filial. I december 2018 førte efterforskningen til, at 10 medarbejdere fra den estiske filial, alle estiske statsborgere, blev anholdt for overtrædelse af de estiske hvidvaskregler.

Tilsvarende efterforsker SØIK Nordea for brud på hvidvaskreglerne på baggrund af en politianmeldelse fra Finanstilsynet fra 2016. Senest har der været oplysninger fremme i pressen om, at Nordeas Vesterportfilial i vidt omfang er blevet misbrugt af både herboende og udenlandske kunder til hvidvask i et ikke ubetydeligt omfang.

Seneste større hvidvasksag vedrører Københavns Andelskasse, hvor Finanstilsynet i august 2018 politianmeldte andelskassen for manglende overholdelse af hvidvaskloven. Finanstilsynet traf umiddelbart derefter afgørelse om, at andelskassen er forventeligt nødlidende, som følge af væsentlige brud på finansiell lovgivning samt grove overtrædelser af hvidvaskloven. Dette betyder i praksis, at andelskassens tilladelse til at drive bankvirksomhed inddrages. Denne afgørelse er påklaget til Erhvervsankenævnet.

3.2.4 *Finans Danmarks egne anbefalinger*

I december 2018 lancerede Finans Danmark i forbindelse med sit årsmøde en Task Force, som skal undersøge og komme med anbefalinger til, hvordan indsatsen imod hvidvask og finansiering af terrorisme fremadrettes styrkes gennem fælles initiativer og løsninger på tværs af den finansielle sektor.

Anbefalingerne skal sammen med den finansielle sektors egne interne initiativer danne grundlag for et tættere samarbejde med myndighederne og sikre en klar, koordineret og konsistent kommunikation omkring udfordringer og løsninger.

Task Forcen består af eksterne eksperter med juraprofessor, Linda Nielsen, som formand samt interne deltagere fra den finansielle sektor.

Task Forcens arbejde er som udgangspunkt fastlagt i fire spor, herunder: fælles it-løsninger, øget samarbejde med myndighederne, certificering samt selvregulering og etik.

Sidstnævnte spor er besluttet for at undersøge rammer, erfaringer og muligheder for brug af etiske fælles retningslinjer. I Task Forcen vil der derfor blive udarbejdet et antal principper for selvregulering og etik, som skal styrke den finansielle sektors fælles etiske ramme i forebyggelsen af hvidvask og terrorfinansiering. Principperne vil bl.a. udarbejdes med fokus på transparens, organisatorisk forankring, ansvar, særlige risikoområder mv.

Arbejdet i Task Forcen afsluttes i fjerde kvartal i 2019, hvorefter Task Forcens principper og anbefalinger forelægges Finans Danmarks bestyrelse.

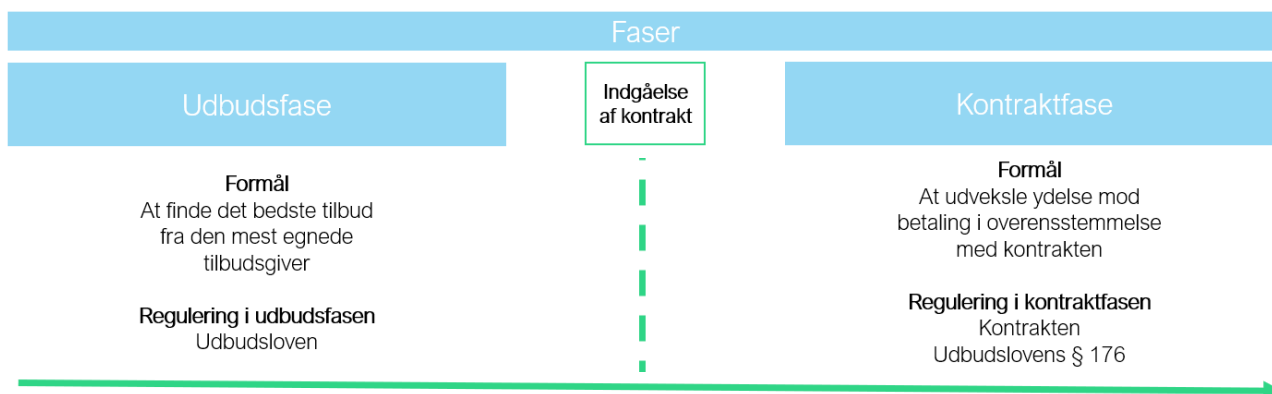
3.3 Udbud og gennemførelse af offentlige kontrakter om bankydelse

Når en kommune ønsker at indgå aftale med en bank om håndtering af kommunens almindelige bankforretninger, f.eks. håndtering af betalingstransaktioner, etablering af kassekreditter eller anvendelse af online bankingværktøjer, vil kommunen være forpligtet til at afholde udbud med henblik på at identificere det bedste tilbud fra den mest egnede bank. Udbudsprocessen skal gennemføres af kommunen i overensstemmelse med reglerne om offentlige udbud i udbudsloven.¹

Når udbudsprocessen er afsluttet, og det bedste tilbud fra den mest egnede bank er fundet, indgås kontrakt mellem kommune og bank. Tidspunktet for kontraktindgåelsen markerer samtidig det tidspunkt, hvor udbudslovens regler afløses af reguleringen i kontrakten. Hvor det under udbudsprocessen var udbudslovens regler, der regulerede forholdet mellem den tilbudsafgivende bank og kommunen, reguleres dette forhold af kontrakten, når denne er indgået mellem parterne.

1) Lov nr. 1564 af 15. december 2015 med senere ændringer. Udbudsloven undtager dog visse ydelser, som (også) leveres af banker, fra lovens anvendelsesområde, jf. § 21, stk. 1, nr. 5 og 6.

Sondringen mellem udbudsfasen og kontraktfasen – og deres forskellige formål og regulering – kan illustreres således:



Reguleringen i kontraktfasen afhænger i princippet af, hvilke bestemmelser en kommune vælger at indsætte i kontrakten. Selvom de fleste kommunale kontrakter har en række fællestræk, varierer de i indhold og omfang. Den retlige ramme, som kontrakten fastlægger, defineres således i vid udstrækning af kommunen selv.

Omvendt forholder det sig i udbudsfasen. Udbudslovens regler fastlægger en ufravigelig ramme, som kommunerne er forpligtede til at følge, når de gennemfører bankudbud. I forhold til Rådets virke har reglerne i udbudsloven central betydning, idet det heri fastlægges om og i hvilket omfang en kommune kan tillægge en banks involvering i sager om hvidvask betydning, når kommunen ønsker at indgå/eller har indgået en kontrakt om levering af bankydelse.

Reglerne i udbudsloven regulerer således f.eks.:

- Om en bank kan udelukkes fra at deltage i et udbud om levering af bankydelse til en kommune, som følge af bankens involvering i en sag om hvidvask, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 3.3.1 om udelukkelse fra at deltage i et udbud.
- Om en banks implementering af forebyggende tiltag betyder, at den, trods involvering i en sag om hvidvask, alligevel har ret til at deltage i et udbud om levering af bankydelse, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 3.3.2 om selfcleaning.
- Om senere involvering (domfældelse) i en sag om hvidvask kan tillægges betydning i kontrakten og f.eks. føre til, at kommunen kan ophæve kontrakten med banken, jf. nærmere herom nedenfor i afsnit 3.3.3 om kravene til vilkår i kontrakten. Dette er særlig relevant i den situation, hvor man ikke på udbudstidspunktet har haft grundlag for at udelukke fra deltagelse i udbudsforretningen, men hvor banken dømmes, efter at kontrakten er indgået.

3.3.1 Udelukkelse fra at deltage i et udbud

I udbudsloven sondres der mellem obligatoriske og frivillige udelukkelsesgrunde. Mens en ordregiver er forpligtet til at håndhæve de obligatoriske udelukkelsesgrunde, gælder en sådan forpligtelse kun i forhold til de frivillige udelukkelsesgrunde, hvis disse er indskrevet i udbudsgrundlaget.

I skemaerne nedenfor præsenteres såvel de obligatoriske og frivillige udelukkelsesgrunde med fokus på deres funktion i relation til hvidvask:

De obligatoriske udelukkelsesgrundenes anvendelse i tilfælde af hvidvask			
Hvor?	Hvad?	Hvem?	Hvor lang tid?
<p>De obligatoriske udelukkelsesgrunde fremgår af udbudslovens §§ 135-136.</p> <p>§ 135, stk. 1, nr. 5, vedrører specifikt hvidvask.</p>	<p>Det følger af § 135, stk. 1, nr. 5, at f.eks. en bank skal udelukkes, såfremt denne ved endelig dom er dømt for eller har vedtaget bødeforlæg for "hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme".</p> <p>Bestemmelsen om, at en ansøger eller tilbudsgiver skal udelukkes, betyder i praksis, at en kommune af egen drift er forpligtet til at udelukke en bank, der ved endelig dom er dømt for eller har vedtaget bødeforlæg for overtrædelse af straffelovens §§ 290 og 290a om hvidvask.²³</p> <p>Den obligatoriske udelukkelsesforpligtelse angår alene overtrædelser af straffelovens regler om hvidvask, men ikke overtrædelse af hvidvaskloven i tilfælde af mangelfuld gennemførelse af de forebyggende foranstaltninger, som loven pålægger en bank at gennemføre.</p>	<p>Forpligtelsen til at udelukke gælder både, når det er selve banken, dvs. den juridiske person, der dømmes eller vedtager bødeforlæg, samt når en person, der er tillagt en vis kontrol over banken, dømmes eller vedtager bødeforlæg, f.eks. et medlem af bestyrelsen eller direktionen, jf. § 135, stk. 2.</p> <p>Forhold, der ville kunne begrunde udelukkelse, men som er begået af et andet selskab i samme koncern som banken, f.eks. et moder- eller søsterselskab, kan således ikke begrunde udelukkelse.⁴ Der skal dog være tale om forhold, som er begået af anden og selvstændig juridisk enhed. Forhold, som er begået af en filial – selvom der er tale om en filial i udlandet – vil kunne tilregnes banken.⁵</p>	<p>En bank, som er omfattet af enten § 135, stk. 1, nr. 5, skal udelukkes fra at deltage i udbudsprocedurer i fire år regnet fra den dato, hvor dommen og/eller bødeforlægget er endeligt, jf. § 138, stk. 5.</p>

2) Bestemmelsen vedrører hvidvask som defineret i artikel 1 i 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) Ved endelig dom forstås, at en dom ikke længere kan ankes.

4) Dette følger af de specielle bemærkninger til § 135 i det fremsatte lovforslag om udbudsloven, hvor det anføres, at: "Det er alene ansøgeren eller tilbudsgiveren, der skal udelukkes, hvis denne er omfattet af udelukkelsesgrunde § 135, stk. 1. Hvis en ansøgers eller tilbudsgivers moderselskab er omfattet af udelukkelsesgrunde 135, stk. 1, vil det ikke kunne medføre udelukkelse af ansøgeren eller tilbudsgiveren, med mindre ansøgeren eller tilbudsgiveren baserer sig på moderselskabet, jf. § 144, stk. 1. I henhold til § 144, stk. 5, skal ordregiveren kræve, at ansøgeren eller tilbudsgiveren erstatter en enhed, som ansøgeren eller tilbudsgiveren baserer sig på, hvis det viser sig, at enheden er omfattet af en udelukkelsesgrund i § 135, stk. 1."

5) Til eksempel kan nævnes, at Danske Bank A/S i 2007 købte den finske bank Sampo Bank, hvilket ligeledes omfattede Sampo Banks datterselskab i Estland AS Sampo Pank. I 2008 blev Sampo Pank imidlertid omdannet til en filial af Danske Bank, så det i dag ikke er en selvstændig juridisk enhed.

De frivillige udelukkelsesgrundes anvendelse i tilfælde af hvidvask

Hvor?	Hvad?	Hvem?	Hvor lang tid?
<p>De frivillige udelukkelsesgrunde fremgår af udbudslovens § 137.</p> <p>Ingen af bestemmelserne vedrører specifikt hvidvask. § 137, stk. 1, nr. 3, finder dog anvendelse i tilfælde af tvivl om ansøgerens eller tilbudsgiverens integritet.</p>	<p>Det følger af § 137, stk. 1, nr. 3, at f.eks. en bank skal udelukkes, hvis det kan påvises, at banken ”i forbindelse med udøvelsen af sit erhverv har begået alvorlige forsømmelser, der sår tvivl om ansøgerens eller tilbudsgiverens integritet”.</p> <p>Eksempler på alvorlige forsømmelser, som berettiger til udelukkelse, er blandt andet overtrædelser af skatteregler, eller konkurrencereglerne, ligesom der kan være tale om en alvorlig forsømmelse, hvis det kan påvises, at banken har begået handlinger omfattet af en af de obligatoriske udelukkelsesgrunde i § 135, stk. 1, herunder § 135, stk. 1, nr. 5 om hvidvask, hvor der ikke er faldet endelig dom.</p> <p>Tilsvarende vil en dom for overtrædelse af hvidvasklovens regler om at etablere tilstrækkelige forebyggende foranstaltninger efter omstændighederne formentlig kunne føre til udelukkelse.</p>	<p>Forpligtelsen til at udelukke gælder alene, når tvivlen vedrører banken, dvs. den juridiske person.</p> <p>Forhold, der ville kunne begrunde udelukkelse, men som er begået af et andet selskab i samme koncern som banken, f.eks. et moder- eller søsterselskab, kan således ikke begrunde udelukkelse.</p> <p>Der skal dog være tale om forhold, som er begået af anden og selvstændig juridisk enhed. Forhold, som er begået af en filial – selvom der er tale om en filial i udlandet – vil kunne tilregnes banken.⁷</p>	<p>En bank, som er omfattet af § 137, stk. 1, nr. 3, skal udelukkes fra at deltage i udbudsprocedurer i to år regnet fra den dato, hvor den relevante hændelse eller handling, som begrunder udelukkelsen, blev foretaget, jf. § 138, stk. 6.⁸</p>

6) Dette følger af de specielle bemærkninger til § 135 i det fremsatte lovforslag om udbudsloven, hvor det anføres, at: ”Det er alene ansøgeren eller tilbudsgiveren, der skal udelukkes, hvis denne er omfattet af udelukkelsesgrunde § 135, stk. 1. Hvis en ansøgers eller tilbudsgivers moderselskab er omfattet af udelukkelsesgrunde § 135, stk. 1, vil det ikke kunne medføre udelukkelse af ansøgeren eller tilbudsgiveren, med mindre ansøgeren eller tilbudsgiveren baserer sig på moderselskabet, jf. § 144, stk. 1. I henhold til § 144, stk. 5, skal ordregiveren kræve, at ansøgeren eller tilbudsgiveren erstatter en enhed, som ansøgeren eller tilbudsgiveren baserer sig på, hvis det viser sig, at enheden er omfattet af en udelukkelsesgrund i § 135, stk. 1.”

7) Til eksempel kan nævnes, at Danske Bank A/S i 2007 købte den finske bank Sampo Bank, hvilket ligeledes omfattede Sampo Banks datterselskab i Estland AS Sampo Pank. I 2008 blev Sampo Pank imidlertid omdannet til en filial af Danske Bank, så det i dag ikke er en selvstændig juridisk enhed.

8) EU-Domstolen har en i nyere dom slået fast, at beregningen af udelukkelsesperioden skal beregnes fra den dato, hvor den kompetente myndighed fastslår, at adfærden udgør en overtrædelse, jf. EU-Domstolens dom af 24. oktober 2018, sag C-124/17, Vossloh

3.3.2 Selfcleaning

Selvom en bank, som følge af sin involvering i en sag om hvidvask, er omfattet af én af de udelukkelsesgrunde – obligatoriske eller frivillige – som er nævnt ovenfor, kan en kommune ikke udelukke banken fra at deltage i udbudsforretningen, hvis banken kan dokumentere sin pålidelighed, jf. udbudslovens § 138, stk. 1. En bank har således mulighed for at foretage en såkaldt "self-cleaning", som, hvis denne kan dokumenteres tilstrækkeligt, afskærer kommunen fra at skride til udelukkelse.

Ønsker en kommune at udelukke en bank med henvisning til, at banken er omfattet af en eller flere udelukkelsesgrunde, vil kommunen være forpligtet til først at give meddelelse til banken om, at denne er omfattet af en udelukkelsesgrund og samtidig give banken en "passende frist" til at dokumentere sin pålidelighed.

Efter udløbet af denne frist – hvis præcise længde ikke reguleres i udbudsloven – vil kommunen skulle vurdere, om den dokumentation for pålidelighed, som er modtaget fra banken, er "tilstrækkelig". Ifølge § 138, stk. 3, nr. 1 til 3 er det tilfældet, når banken:

- a) i fornødent omfang har dokumenteret, at den har ydet erstatning, denne er blevet pålagt, eller har påtaget sig at yde erstatning for eventuelle tab som følge af sine handlinger omfattet af udelukkelsesgrundene,
- b) i fornødent omfang har gjort indgående rede for forholdene og omstændighederne gennem et aktivt samarbejde med undersøgelsesmyndighederne, og
- c) har truffet passende konkrete personalemæssige, tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at forebygge yderligere overtrædelser af straffeloven eller øvrige forsømmelser omfattet af udelukkelsesgrundene.

Betingelse a), b) og c) ovenfor skal som udgangspunkt alle være opfyldt. Samtidig finder hver enkelt betingelse kun anvendelse i det omfang, det er relevant. Det er eksempelvis kun relevant at se dokumentation for, at pålagt erstatning er blevet ydet, såfremt banken rent faktisk er blevet pålagt at yde af erstatning.

Det vil formentlig altid være nødvendigt at vurdere, om betingelsen i c) er opfyldt. Bestemmelsen nævner blot, at de foranstaltninger, som er gennemført, skal være passende. Heri antages at ligge et krav om, at foranstaltningerne dels skal stå i et rimeligt forhold til den overtrædelse, de søger at forebygge, dels at foranstaltningerne skal være egnede til at forhindre yderligere overtrædelser. Jo grovere overtrædelse, der er tale om, desto mere gennemgribende foranstaltninger vil der kunne stilles krav om.

Laeis GmbH mod Stadtwerke München GmbH, præmis 38. Dommen vedrørte dog udelukkelse som følge af deltagelse i et kartel efter udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 4.

Forarbejderne indeholder en ikke-udtømmende opremsning af de foranstaltninger, som kan iværksættes med henblik på at dokumentere pålidelighed:

"[...] personalemæssige og organisatoriske foranstaltninger, f.eks. afbrydelse af alle forbindelser med personer eller organisationer involveret i denne illoyale adfærd, relevant reorganisering af medarbejdere, gennemførelse af afrapporterings- og kontrolsystemer, oprettelse af en intern revisionsstruktur til at overvåge overholdelse samt vedtagelsen af interne regler for ansvar og compensation."

Vurderer kommunen, at banken ikke har dokumenteret sin pålidelighed, idet den fremlagte dokumentation er utilstrækkelig, vil kommunen skulle begrunde dette overfor banken, jf. § 138, stk. 4.

3.3.3 Regulering af kontraktens vilkår

Udbudslovens regler er som udgangspunkt procedureregler. Loven fastlægger således procedurerne for, hvordan det offentlige skal foretage et offentligt indkøb, dvs. kravene til, hvem der kan afgive tilbud, annoncering af indkøbet, frister for afgivelse af tilbud, vurderingen af tilbuddene m.v.

Omvendt overlades det som udgangspunkt til den ordregivende myndighed i kontrakten selv at fastlægge, hvad der skal indkøbes og på hvilke vilkår.

En kommune kan i en kontrakt om levering af bankydelser fastlægge en række forskellige vilkår, som kan bringes i anvendelse overfor en bank, som i løbet af kontraktens løbetid involveres i sager om f.eks. hvidvask. Sådanne vilkår kan f.eks. bestå af følgende:

- Krav til udskiftning af underleverandører, f.eks. selvstændige juridiske enheder indenfor samme koncern, som befinder sig udlandet.
- Rapporteringsforpligtelser.
- Særlige misligholdelsesbestemmelser, herunder ret til ophævelse i relevante tilfælde.
- Generel opsigelsesadgang.

Kommunens adgang til at fastsætte sådanne vilkår i kontrakten begrænses dog i en vis grad af udbudslovens § 176.

Det følger af § 176, at en ordregiver kan fastsætte særlige betingelser for gennemførelsen af en kontrakt, så længe betingelserne er forbundet med kontraktens genstand.⁹ Essensen af bestemmelsen er, at der skal være en sammenhæng mellem kontraktbetingelserne og kontraktgenstanden, så kontraktbetingelserne er knyttet til den konkrete ydelse, som skal udføres under den udbudte kontrakt. Dermed afskærer § 176, at der fastsættes kontraktbetingelser, som vedrører generelle - og for kontrakten helt uvedkommende - forhold hos leverandøren, f.eks. krav til en generel virksomhedspolitik for socialt eller miljømæssigt ansvar.

9) En tilsvarende bestemmelse angående tildelingskriterierne (underkriterierne) findes i udbudslovens § 163.

Hvornår en betingelse i kontrakten mere præcist kan siges at være "forbundet med kontraktens genstand" er omdiskuteret. EU-Domstolen har ikke fastlagt en endelig praksis, ligesom Klagenævnet for Udbud endnu har til gode at udtale sig nærmere om, hvor grænsen præcist går mellem krav i kontrakten, som er tilstrækkelig forbundet med kontraktens genstand og krav, som ikke er det.

Ét fortolkningsbidrag til bestemmelsen findes i Konkurrence- og Forbrugerstyrelsens vejledning om skattemæssige forhold i offentlige udbud fra 2017. Af vejledningen fremgår, at § 176 efter styrelsens opfattelse afskærer kontraktvilkår om, at virksomheden har en særlig skattepolitik eller -praksis.¹⁰

Andre fortolker imidlertid § 176 mindre snævert, så bestemmelsen f.eks. ikke kan være til hinder for, at der i kontrakten fastsættes vilkår, som afspejler såvel de obligatoriske som de frivillige udelukkelsesgrunde, og som gør det muligt for en ordregivende myndighed at udøve misligholdelsesbeføjelser overfor sin kontraktpart, hvis denne f.eks. dømmes for overtrædelser af reglerne om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask i kontraktens løbetid.¹¹

Der kan efter Rådets opfattelse anføres gode argumenter for, at krav i kontrakten, som tager sigte på en banks manglende overholdelse af reglerne om hvidvask i straffeloven og hvidvaskloven, er så tæt forbundet med kontraktens genstand, at sådanne krav kan indgå i kontrakten. Navnlig det forhold, at selve driften af en bank forudsætter overholdelse af disse regler, taler for, at den manglende overholdelse heraf indebærer levering af en mangelfuld ydelse til bankernes kunder, herunder kommunerne.

Dertil kommer, at hensynene bag de obligatoriske udelukkelsesgrunde ligeledes tilsiger, at enhver overtrædelse – f.eks. en endelig dom for overtrædelse af straffelovens regler om hvidvask – som kan begrunde udelukkelse af en bank fra deltagelse i udbud, tilsvarende bør kunne føre til f.eks. ophævelse af en kontrakt med banken, hvis overtrædelsen sker i kontraktens løbetid. Det skal dog bemærkes, at det selvsagt er mindre indgribende for en tilbudsgiver ikke at få mulighed for at afgive et tilbud, end det er for en leverandør, når en kontrakt bringes til ophør, efter at denne forventeligt har investeret (betydelige) ressourcer i at gennemføre kontrakten. En tilbudsgiver vil dog have mulighed for at tage højde for dette (indregne en præmie) i forbindelse med tilbudsafgivelsen.

Til trods for dette må det samlet set erkendes, at det i dag endnu er uprøvet, om § 176 tillader bestemmelser i en udbudt kontrakt, som f.eks. gør det muligt for en kommune at ophæve kontrakten, hvis banken dømmes for brud på hvidvaskreglerne (straffeloven, hvidvaskloven eller lov om finansiel virksomhed), selvom dommen ikke vedrører forhold med tilknytning til forholdet mellem kommunen og banken.

Kommunerne bør være opmærksomme på denne manglende afklaring, og den risiko dette medfører, og afveje den grundigt overfor de øgede reaktionsmuligheder, som f.eks. en videregående ophævelsesadgang i tilfælde af enhver endelig dom vil medføre.

10) Vejledning om skattemæssige forhold i offentlige udbud, s. 28.

11) Dette fremgår f.eks. af den udbudte kontrakt om kassekredit med trækingsret på 4. mia. kr., som Københavns Kommune udbød i slutningen af 2018.

4. GRUNDLÆGGENDE HENSYN FOR RÅDETS VIRKE

4.1 Hensynenes funktion i Rådets anbefalinger til mulige kontraktvilkår.

Rådet har i sit arbejde lagt stor vægt på, at balancen mellem relevante anbefalinger og selve arbejdet med at sikre deres efterlevelse er vigtig. Rådet har samtidig haft det med i sine overvejelser, at det fortsat både skal være attraktivt for bankerne at byde på kommunale udbud og fastholde muligheden for, at kommunerne kan skifte leverandør. Rådet har derfor i sit arbejde haft fokus på, at governanceprincipperne er relevante og balancerer kommunernes forventninger som ordregiver og bankernes ansvar som leverandør til en offentlig myndighed.

4.2 Præsentation af hensynene

De grundlæggende hensyn, som Rådet har inddraget i sit arbejde, omfatter følgende:

- **Retssikkerhed**

Rådet har i sit arbejde anset det for vigtigt at undgå, at de endelige anbefalinger fik karakter af en ny straf for samme forhold, som bankerne allerede én gang ville være blevet straffet for af andre myndigheder.

Hensynet til retssikkerheden betyder endvidere, at bankerne skal sikres visse grundlæggende garantier, før en afgørelse om et vist forhold træffes. Det har derfor været vigtigt for Rådet, at bankerne ikke bliver mødt med sanktioner alene baseret på folkestemninger. Det er væsentligt, at kommunerne først reagerer, efter at banken er blevet hørt om de faktiske forhold, og det herefter kan fastslås, om der er sket en overtrædelse af hvidvaskreglerne. Samtidig har kommunerne brug for at kunne øge dialogen med bankerne, når der gennem længere tid har været en stærk mediedækning af forhold, der forekommer problematiske.

- **Ordentlighed og integritet**

Rådet har samtidig været optaget af at sikre, at Rådets anbefalinger understøtter den rimelige forventning om, at bankerne, som kommunerne indgår aftale med, er drevet ud fra nogle grundlæggende principper om ordentlighed og integritet.

Det er Rådets overordnede holdning, at kommunernes bankleverandører som en selvfølge tænker samfundshensyn ind i deres forretningsmodel. Bankerne er afhængige af, at de indgår i et velfungerende samfund, som gør det muligt og forudsigeligt at drive virksomhed og levere ydelser til de danske kommuner. Det indgår i samfundskontrakten mellem banker og det omkringliggende samfund, at bankerne tilsvarende skal bidrage til denne samfundsorden ved at bygge på ordentlighed og integritet.

- **Proportionalitet og saglighed**

Kommunerne har behov for at kunne graduere deres kontraktmæssige reaktion efter, hvilken adfærd den pågældende bank udviser. Tilsvarende er de også "forpligtede" til ikke at vælge en reaktion, som er for vidtgående i forhold til den forseelse, som banken har eller mistænkes for at have begået.

Skulle det vise sig, at en bank selv aktivt og bevidst medvirker til hvidvask, skal denne kunne mødes med mere vidtgående kontraktmæssige reaktioner, end banker, som alene har været uagtsomme.

Samtidig er Rådet opmærksom på, at kommunerne i deres egenskab af offentlige myndigheder er underlagt visse forpligtelser. For det første er kommunerne forpligtede til at agere sagligt i enhver henseende, herunder i forhold til indgåelse af kontrakter. I denne sammenhæng indebærer det, at eventuelle opsigelser, ophævelser eller andre sanktioner skal ske på et sagligt grundlag inden for lovgivningens rammer.

For det andet må kommunerne alene forfølge formål, som ligger inden for kommunalfuldmagten. I denne sammenhæng kan det derfor overvejes, om det ligger inden for rammerne af kommunalfuldmagten at bruge ressourcer på at forholde sig til, om bankerne overholder hvidvaskreglerne. Det er på dette punkt Rådets vurdering, at kommunerne i lyset af de mange aktuelle hvidvasksager har en berettiget interesse i at sikre sig i videst muligt omfang om, at deres bankforbindelse ikke er indblandet i lovovertrædelser. Skulle dette mod forventning være tilfældet, er kommunerne derfor berettigede til at kunne agere herpå.

- **Transaktionsomkostninger**

Rådet har i sit arbejde ønsket at sikre, at dets anbefalinger ikke unødigt belaster ressourcerne hos hverken kommune eller bank. Rådet har navnlig været bevidst om, at både kommuner og banker har ganske varierende størrelser. Det har derfor været vigtigt både at sikre, at små kommuner kan anvende Rådets anbefalinger, og at anbefalingerne samtidig ikke afskærer mindre banker fra at deltage i kommunale udbud om bankydelse, som følge af en urimelig administrativ byrde.

Sidstnævnte indebærer, at dokumentationskrav mv. for, hvordan bankerne efterlever krav i aftalerne ikke bør få et omfang, der gør disse kontrakter uforholdsmæssigt tunge at arbejde med for både kommunerne og bankerne.

- **Sund konkurrence**

Udover hensynet til at undgå høje transaktionsomkostninger har Rådet også været optaget af at sikre en sund konkurrence på markedet for bankydelser til det offentlige. Det er ikke mindst i kommunernes interesse, at kommunale kontrakter om levering af bankydelser er kommercielt attraktive, så flere banker deltager i de kommunale bankudbud. Rådet har således ikke med sine anbefalinger ønsket at påvirke den eksisterende sunde konkurrence i den finansielle sektor, hvor prissætningen følger markedets behov.

- **Fokus på den fremadrettede forebyggelse**

Det har været et tilbagevendende emne i rådsarbejdet, at der skal findes løsninger, som peger fremad. Rådet har derfor ville undgå, at anbefalingerne fik et bagudskuende perspektiv, som ikke ville hjælpe med til at løfte niveauet for den fremadrettede bekæmpelse af hvidvask.

Også i forhold til aktuelle udfordringer er det Rådets opfattelse, at kommunernes fokus skal være på at få deres bankleverandører til at tage ansvar og arbejde aktivt for at begrænse/fjerne risikoen for lignende fremadrettede gentagelser. Det er således Rådets opfattelse, at det er naturligt, at kommu-

nerne i udformningen af deres kontrakter tydeliggør de krav og forventninger, som kommunerne har til deres leverandører. Dette indebærer, at bankens ledelser gennem en tydelig "tone-of-the-top" understreger vigtigheden i at understøtte en sund virksomhedskultur og bekæmpe hvidvask. At bringe en aftale mellem en kommune og bank til ophør vil umiddelbart løse et aktuelt behov for at komme ud af en aftale, som den ene part ikke ønsker at blive associeret med, men det bibringer ikke nødvendigvis et øget fokus på problemets opståen. Rådet har derfor tilstræbt, at anbefalingerne tilgodeser kommunernes behov for gode og virksomme kontrakter. Samtidig er det Rådets vurdering, at et sådant aktivt engagement fra kommunernes side i forhold til deres leverandører dels kan påvirke bankerne til at forandres i den retning, kommunerne ønsker, dels vil have en generel afsmittende effekt på, hvorledes leverandører bredt set på tværs af sektorer anskuer deres rolle som leverandører til offentlige myndigheder.

- **Forpligtelsernes rækkevidde**

Den massive medieomtale af danske bankers involvering i sager om hvidvask har betydet, at der i offentligheden er et generelt ønske om at gribe mærkbart ind over for bankerne.

Rådets anbefalinger udspringer imidlertid af et kunde-leverandørforhold i en samfundsmæssig kontekst. Rådet anser det derfor ikke som sin rolle at foreslå forpligtelser, som vedrører selve bankdriften. Rådet ønsker derimod, at dets anbefalinger er med til at sikre, at kommunernes leverandører er klar over, hvilke forventninger kommunerne har til dem i forhold til en etisk og korrekt adfærd og et tydeligt samfundsansvar.

5. RÅDETS ANBEFALINGER

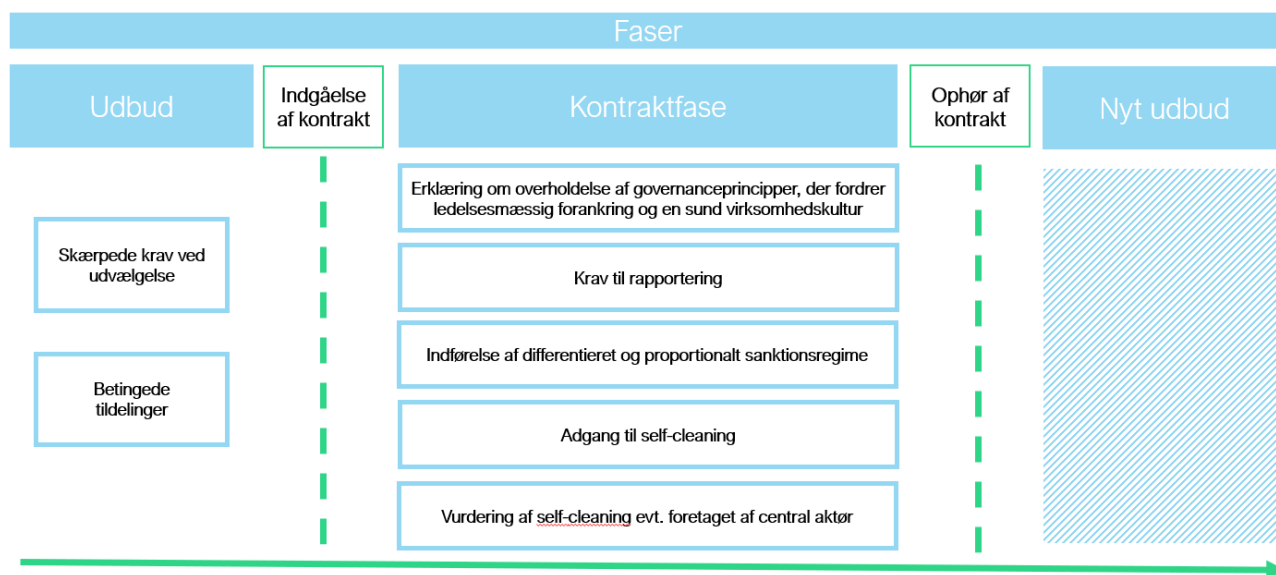
5.1 Introduktion til Rådets anbefalinger

Hvidvaskområdet er, som det fremgår af afsnit 3.2, allerede i dag genstand for intensiv regulering. Det gælder både i forhold til de primære overtrædelser, hvor det er banken selv, der aktivt deltager i hvidvaskaktiviteter, og de sekundære overtrædelser, hvor det er bankens kunder, der begår kriminaliteten, og hvor bankens foranstaltninger til forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask har været manglende eller mangelfulde.

Denne omfattende regulering bliver øget i disse år som følge af de aktuelle hvidvasksager. Dertil kommer, at Finans Danmark har varslet, at de er på vej med yderligere initiativer, som blandt andet skal understøtte, at der i bankernes ledelser er et tydeligt fokus på hvidvaskreglernes betydning.

På trods af den eksisterende regulering samt de varslede initiativer har Rådet alligevel fundet, at der er behov for initiativer, der tydeliggør de forventninger, kommunerne har til banker som leverandører, og som kommunerne kan anvende i deres samarbejder med bankerne. Rådet har på den baggrund udviklet en række anbefalinger, som præsenteres nærmere nedenfor.

Anbefalingerne, og deres funktion og placering i henholdsvis udbuds- og kontraktfasen, kan i oversigtsform præsenteres således:



Det er hensigten, at disse anbefalinger vil være med til at udstyre kommunerne med konkrete – og frivillige – værktøjer, som kan benyttes af kommunerne i det omfang, dette vurderes relevant for lige netop det konkrete samarbejde, som ønskes indgået med en bank.

5.2 Værktøjer ved udvælgelse af banker ved udbud

Ovenfor i afsnit 3.3.1 er der redegjort for de muligheder for udelukkelse af en virksomhed, som følger af udbudsloven, med fokus på de obligatoriske og de frivillige udelukkelsesgrunde, og deres anvendelse i tilfælde af hvidvask.

Efter Rådets opfattelse udgør de obligatoriske udelukkelsesgrunde et centralt værn for kommunerne, som bidrager til at forhindre, at kommunale kontrakter om bankydelse indgås med banker, der er dømt for overtrædelse af straffelovens regler om hvidvask, dvs. de tilfælde, hvor en bank selv har haft forsæt til at begå hvidvask, og dermed selv deltaget aktivt i processen forbundet hermed.

Som redegjort for ovenfor i afsnit 3.3.1 finder reglerne om de obligatoriske udelukkelsesgrunde anvendelse uden videre. De kræver således ikke, at kommunerne foretager sig yderligere. Alligevel er det dog efter Rådets opfattelse en væsentlig pointe i sig selv, at disse regler findes, og at der dermed allerede i dag eksisterer en forpligtelse for kommunerne til at sortere banker fra, som er dømt for de grove overtrædelser, som er omfattet af § 135, stk. 1, nr. 5.

Begrænsningen i anvendelsesområdet for de obligatoriske udelukkelsesgrunde aktualiserer dog efter Rådets opfattelse samtidig, at kommunerne aktivt forholder sig til de yderligere muligheder for at udelukke banker, som reglerne om de frivillige udelukkelsesgrunde, herunder navnlig udbudslovens § 137, stk. 1, nr. 3, indeholder.

Selvom det undervejs i Rådets arbejde i foråret 2019 ikke har været muligt at opnå et fuldstændigt overblik over, hvor mange kommuner, som gennem årenes løb har gjort brug af de frivillige udelukkelsesgrunde i forbindelse med udbud af bankydelse, er det Rådets umiddelbare opfattelse, at det drejer sig om et fåtal af kommunerne.

Det er dog efter Rådets opfattelse vigtigt, at kommunerne er opmærksomme på de muligheder, herunder den videregående udelukkelsesadgang, som de frivillige udelukkelsesgrunde rummer. Dét gælder ikke mindst i de tilfælde, hvor en bank har været involveret i sager om hvidvask. Her er det væsentligt, hvorvidt bankens involvering består i aktivt at have deltaget i hvidvask, eller om der i stedet er tale om, at banken ikke har haft de forebyggende foranstaltninger, som banken i medfør af hvidvasklovgivningen er forpligtet til at etablere. Hvis banken er blevet dømt for manglende forebyggende foranstaltninger, kan en kommune ende med ikke at kunne udelukke banken fra efterfølgende at deltage i kommunens udbud. I tilfælde af sådanne "sekundære overtrædelser", dvs. manglende forebyggelse af overtrædelser foretaget af bankens kunder, forpligter de obligatoriske udelukkelsesgrunde således ikke kommunerne til at udelukke banken.

Omvendt vil større svigt i en banks forebyggende foranstaltninger, og dermed brud på hvidvasklovgivningen, alt andet lige kunne udgøre forhold, som vedrører bankens udøvelse af sin virksomhed, og som er egnet til at så tvivl om bankens pålidelighed som leverandør til kommunen. I sådanne tilfælde vil en kommune formentlig som udgangspunkt være berettiget til at udelukke banken fra at deltage i udbuddet, hvis den frivillige udelukkelsesgrund i § 137, stk. 1, nr. 3, er valgt til i udbudsbeholdningen. Det må i hvert fald antages at gælde, hvis der er tale om grove overtrædelser, som har ført til domsfældelse/vedtagelse af bødeforlæg

Navnlig i tilfælde af, at en bank har været involveret i sager vedrørende hvidvask, kan de frivillige udelukkelsesgrunde udgøre et effektivt redskab for de kommuner, som ønsker at stille endnu højere krav til deres fremtidige leverandør af bankydelser. Samtidig kan det være med til at give kommunerne en ekstra sikkerhed for, at kommunens kontrakt ikke tildeles en bank, som ikke har formået at leve op til kravene om forebyggelse af hvidvask.

Kommunerne bør dog også være opmærksomme på, at anvendelse af en frivillig udelukkelsesgrund i kommunernes bankudbud betyder, at kommunen vil være forpligtet til at skride til udelukkelse af en bank, som måtte blive omfattet heraf, uanset at kommunen måtte ønske at indgå kontrakt med denne. Bordet fanger med andre ord. Har man først valgt at tilvælge en frivillig udelukkelsesgrund, er man nødt til at håndhæve det efterfølgende. Ved vurderingen af, om banken er omfattet af en frivillig udelukkelsesgrund, må det må dog antages, at kommunen – i hvert fald ved visse af de frivillige udelukkelsesgrunde - er tillagt et vidt skøn ved vurderingen af, om betingelserne for udelukkelse er til stede.

Alligevel risikerer kommunen at eksponere sig for en risiko, hvis man undlader at udelukke en bank, som andre tilbudsgivere vurderer, burde have været udelukket. En forbigået tilbudsgiver, som – i modsætning til kommunen – vurderer, at banken er omfattet af en frivillig udelukkelsesgrund, vil i sidste ende have mulighed for at anfægte kommunens vurdering ved Klagenævnet for Udbud.

Derudover er det vigtigt at understrege, at anvendelse af de frivillige udelukkelsesgrunde ikke afskærer muligheden for, at banken gennem en self-cleaning proces dokumenterer sin pålidelighed. Da en (tilstrækkelig) gennemførelse af self-cleaning må forventes at ville føre positive forandringer i banken med sig, vil det dog alt andet lige være i kommunernes interesse, at banken vælger denne vej.

Anbefaling

For at undgå, at der indgås aftaler med banker, som enten er blevet dømt eller forventes at blive dømt for manglende forebyggelse af hvidvask (overtrædelser af hvidvaskloven), anbefaler Rådet, at kommunerne overvejer fremover at gøre brug af de frivillige udelukkelsesgrunde i udbudsloven.

Den enkelte kommune bør således grundigt afveje de hensyn, der taler for en anvendelse af en frivillig udelukkelsesgrund, overfor de hensyn der taler i mod. Anvendelse af de frivillige udelukkelsesgrunde kan således udgøre et tveægget sværd, hvor det er vigtigt at finde den rette balance.

5.3 Værktøjer i kontrakter med banker

Selvom en kommune ved et udbud har mulighed for at udelukke banker, som har overtrådt hvidvaskreglerne, vil dette være af begrænset betydning i situationer, hvor bankens overtrædelse først opstår efter udbuddets gennemførelse og kontraktens indgåelse. Udover anvendelse af de obligatoriske og frivillige udelukkelsesgrunde i udbudsloven har Rådet derfor også overvejet, hvordan kommunerne i kontrakterne med bankerne kan forholde sig til en banks overtrædelse af hvidvasklovgivningen, som først opstår i kontraktens løbetid.

En gennemgang af i alt ni kontrakter for ni forskellige kommuner foretaget af Kammeradvokaten/advokatfirmaet Poul Schmith for KL har vist, at den overvejende del af de gennemgåede kontrakter ikke indeholdt særlige bestemmelser, der tog sigte på håndteringen af eventuelle hvidvaskovertrædelser. Gennemgangen viste, at hovedparten af kontrakterne hverken – eller kun i begrænset omfang – indeholdt:

- Bestemmelser, der forpligtede bankerne til implementering af forebyggende tiltag (Compliancekrav)
- Bestemmelser, der ville gøre det muligt for kommunerne at udbede sig yderligere information om overtrædelsens karakter samt bankens reaktion herpå (Rapporteringsforpligtelser)
- Bestemmelser, der specifikt regulerer opfølgningstiltag og sanktioner i tilfælde af overtrædelser af hvidvasklovgivningen (Sanktioner)

Det er efter Rådets opfattelse vigtigt at sikre, at kommunerne får mulighed for at forholde sig på et oplyst grundlag til en banks eventuelle overtrædelse af hvidvaskreglerne. Dette kunne f.eks. være ved at stille krav om rapportering, dokumentation eller ligefrem en egentlig self-cleaning i særlige tilfælde. Det er ligeledes vigtigt, at kommunerne får mulighed for at gribe ind over for forholdene for derved at sikre et fortsat godt og tillidsfuldt samarbejde med bankleverandørerne.

På den baggrund præsenteres nedenfor de kontraktbestemmelser, som der efter drøftelser i Rådet er enighed om at anbefale til kommunerne.

Der er tale om et katalog, hvor hver kommune selv vil kunne udvælge de bestemmelser, som vurderes at understøtte den kontraktuelle relation, kommunen ønsker med sin bankforbindelse. Rådets anbefalinger er således ikke bindende for de enkelte kommuner. Der er alene tale om en række værktøjer mv., som Rådet har vurderet kunne være relevante for kommunerne som helhed. Det vil være op til den enkelte kommune at vurdere, hvorvidt der er behov for at justere på kontraktgrundlaget for kommende bankudbud. Ved vurderingen heraf kan kommunen med fordel inddrage de opregnede hensyn i afsnit 4 ovenfor.

Samtidig finder Rådet det vigtigt at henlede opmærksomheden på udbudslovens § 176, og det anførte herom ovenfor i afsnit 3.3.3. Det er således vigtigt, at hver enkelt kommune ved udformningen af konkrete kontraktvilkår forholder sig til denne bestemmelse og de mulige begrænsninger i adgangen til at fastsætte vilkår i kontrakten, der måtte følge heraf.

5.3.1 Krav til efterlevelse af governanceprincipper, herunder ledelsesmæssig forankring (compliance)

Anbefaling

Det anbefales, at det indgår som et vilkår i kontraktgrundlaget, at banken skal efterleve governanceprincipperne beskrevet i bilag 1. Kravet kan kombineres med et krav om en underskrevet erklæring fra bankens ledelse om, at de stillede krav efterleves i praksis i bankens daglige drift.

Principperne bygger blandt andet på orienteringen om de forventede kommende krav fra Finans Danmark til deres medlemsbanker til understøttelse af bankernes fokus på hvidvaskreglernes overholdelse, jf. afsnit 3.2.4 ovenfor.

Derudover har Rådet ladet sig inspirere af de lovkrav til en sund virksomhedskultur, som vil gælde for alle banker m.fl. fra juli 2019. Lovændringen indebærer, at der fremover stilles krav om, at bankerne fastlægger en skriftlig politik, som skal afspejle en passende balance mellem bankens mål for indtjeningens størrelse og hensynet til overholdelse af gældende regler, herunder hvidvaskloven. Politikken skal fremme høje etiske og faglige standarder og skal tilstræbe, at de risici, som en bank udsættes for i relation til økonomisk kriminalitet, reduceres mest muligt.

Det er Rådets opfattelse, at disse to udmærkede initiativer vil kunne understøttes yderligere ved at arbejde for en reel og tydelig efterlevelse af de værdier, som begge initiativer udspringer af. Rådet har derfor udarbejdet en række governanceprincipper, som en kommune kan vælge at stille krav om bliver efterlevet af banken. Bilag 1 til rapporten indeholder selve principperne.

Anbefaling

I tillæg til efterlevelse af Rådets forslag til governanceprincipper anbefales det, at der derudover stilles krav om, 1) at banken lever op til Finans Danmarks kommende selvregulerende tiltag og 2) til

den skriftlige politik om sund virksomhedskultur, som de enkelte banker skal vedtage som konsekvens af lovændringen fra juli 2019.

5.3.2 Intensiveret overvågning (rapportering)

Anbefaling

Rådet anbefaler, at den enkelte kommune indsætter en bestemmelse i kontrakten om, at banken er forpligtet til løbende at rapportere til kommunen om relevante forhold vedrørende overholdelse af hvidvaskreglerne, det vil sige såvel forhold af betydning for det konkrete samarbejde mellem kommune og bank samt øvrige forhold, som det må antages, at kommunen som samarbejdspartner har en interesse i at blive oplyst om.

Rådet anbefaler derudover, at kommunerne indsætter en bestemmelse om, at kommunen kan anmode banken om uddybende og supplerende redegørelser om forhold, som giver anledning til utryghed i samarbejdet og som knytter sig til bankens mulige overtrædelse af hvidvaskreglerne. Det kan f.eks. angå forhold, som har været genstand for negativ presseomtale, hvor kommunen ønsker at blive betrygget i, at bankens ledelse har det fornødne fokus på sagen og dens håndtering. Sådanne redegørelser skal naturligvis afgives i overensstemmelse med de tavshedsbestemmelser, banken er underlagt efter finansiell regulering og børsretlige krav til offentliggørelse af oplysninger om banken.

I begge tilfælde *anbefaler Rådet*, at kommunen indsætter en bestemmelse, der giver mulighed for at pålægge banken økonomiske sanktioner (bod), såfremt banken vedvarende forsømmer at leve op til rapporteringsforpligtelsen.

Bodens størrelse skal stå mål med den gene, som den manglende overholdelse af rapporteringsforpligtelsen giver anledning til.

5.3.3 Kontraktuelle sanktioner

Anbefaling

Rådet anbefaler, at én eller flere af de sanktioner, som nedenfor er oplyst, fremadrettet indgår i kommunernes kontrakter med banker. Der er tale om en bruttoliste, hvorfra den enkelte kommune kan vælge én eller flere i kombination med hinanden:

- **Opsigelse:**

Adgang til opsigelse med et på forhånd defineret varsel ved endelig dom eller et accepteret bødeforlæg for overtrædelse af hvidvaskreglerne (straffeloven, hvidvaskloven eller lov om finansiell virksomhed). Tilfældene bør omfatte både banken som juridisk person og ledende medarbejdere (identitet mellem persongruppen og virksomheden). Dommen (bødeforlægget) skal enten have udmøntet sig i fængselsstraf og/eller en bøde på 10 mio. kr. I forhold til bødestørrelsen anbefales det dog at differentiere denne, således at en mindre bøde vil være tilstrækkeligt overfor mindre banker,

jf. systematikken i hvidvasklovens ændrede sanktionsbestemmelse, hvorefter det er bankens størrelse og omsætningsniveau, der afgør bødestørrelsen. På denne måde sikres det, at alle banker behandles lige for den samme forseelse. I forhold til bankens udenlandske aktivitet bør der gælde samme systematik. Opsigelse giver ikke mulighed for erstatning eller betaling af et fastsat beløb fra banken i modsætning til ved ophævelse. En sådan specifik opsigelsesadgang kan kombineres med en ordinær opsigelsesadgang med et længere varsel.

- **Ophævelse:**

Specifik adgang til at ophæve kontrakten i tilfælde af overtrædelse af hvidvaskreglerne (straffeloven, hvidvaskloven eller lov om finansiel virksomhed). Det er Rådets opfattelse, at adgangen til at hæve kontrakten bør begrænses til de grovere tilfælde, hvor der foreligger en endelig dom eller et accepteret bødeforlæg. Tilfældene skal omfatte både banken som juridisk person og ledende medarbejdere (identitet mellem persongruppen og virksomheden). Dommen (bødeforlægget) skal enten have udmøntet sig i fængselsstraf og/eller en bøde på 10 mio. kr. I forhold til bødestørrelsen anbefales det dog at differentiere denne, således at en mindre bøde vil være tilstrækkeligt overfor mindre banker, jf. systematikken i hvidvasklovens ændrede sanktionsbestemmelse, hvorefter det er bankens størrelse og omsætningsniveau, der afgør bødestørrelsen. På denne måde sikres det, at alle banker behandles lige for den samme forseelse. I forhold til bankens udenlandske aktivitet skal der gælde samme systematik, således at endelig dom mv. efter det pågældende lands regler vil føre til samme hæveadgang.

Bestemmelsen kan kombineres med et krav om, at banken i tilfælde af ophævelse samtidig er forpligtet til at betale et på forhånd fastsat beløb til kommunen svarende til det tab, kommunen måtte lide som følge af ophævelsen. Fastsættes et sådan beløb vil betaling heraf samtidig afskære kommunen fra at gøre andre krav gældende mod banken som følge af ophævelsen. Beløbets størrelse skal være proportionalt med kontraktens samlede størrelse og bør gradueres i forhold til, hvor lang tid der er tilbage af kontraktens løbetid. Beløbet skal være fastsat på forhånd. Fordelen ved på forhånd at fastsætte det beløb, banken skal betale i tilfælde af ophævelse, er, at dette giver banken klarhed over de økonomiske konsekvenser, ophævelse vil have. Banken vil dermed allerede i forbindelse med udbuddet have mulighed for at prissætte risikoen ved bestemmelsen i bankens tilbud til kommunen. Samtidig vil et på forhånd fastsat beløb betyde, at diskussioner – og eventuelle tvister – om tabsopgørelse og dokumentation for tabet undgås. På samme måde skal alle andre vilkår for ophævelse være klart specificeret og defineret inden kontraktindgåelsen.

* * * * *

Som nævnt ovenfor i afsnit 3.3.3, er det endnu uprøvet, om det vil være i overensstemmelse med udbudslovens § 176 at indsætte f.eks. en generel adgang til ophævelse i tilfælde af (enhver) dom for bankens overtrædelse af hvidvasklovgivningen. Det vil sige også i de tilfælde, hvor overtrædelsen ikke angår opfyldelsen af den pågældende kontrakt mellem kommunen og banken.

Som følge heraf kan det derfor være relevant at overveje en model, hvor det præciseres, at overtrædelsen skal knytte direkte an til opfyldelsen af kontrakten. Derudover kan det indskrives i kontrak-

ten, at banken er forpligtet til at redegøre for eventuelle overtrædelser, som ikke er knyttet direkte til kontraktens opfyldelse, men som banken er blevet dømt for i anden sammenhæng. Det kan f.eks. angå opfyldelse af en anden kontrakt i samme virksomhed eller opfyldelse af en kontrakt i en anden virksomhed i samme koncern (f.eks. et søsterselskab). Som en del af redegørelsen skal banken sandsynliggøre, at det ikke har haft/kan tænkes at få en afsmittende konsekvens i forhold til bankens opfyldelse af den specifikke kontrakt med kommunen. Er banken ikke i stand hertil, kan kommunen vælge selvstændigt at sanktionere dette. En sådan model er mindre vidtgående, da fokus, i det omfang overtrædelserne ikke direkte angår opfyldelsen af den pågældende kontrakt, er på, om overtrædelserne vil kunne få betydning for leverandørens opfyldelse af den konkrete kontrakt. Kommunen vil derfor i princippet kunne gøre brug af tre forskellige modeller:

- *Alternativ 1:* Bred adgang til opsigelse/ophævelse i tilfælde af at banken dømmes/accepterer bødeforlæg for visse overtrædelser af hvidvaskreglerne (straffeloven, hvidvaskloven eller lov om finansiel virksomhed).
- *Alternativ 2:* Begrænset adgang til opsigelse/ophævelse i tilfælde af at banken dømmes/accepterer bødeforlæg for visse overtrædelser af hvidvaskreglerne (straffeloven, hvidvaskloven eller lov om finansiel virksomhed), idet adgangen skal være knyttet direkte til opfyldelsen af kontrakten.
- *Alternativ 3:* Begrænset adgang, jf. alternativ 2 ovenfor, kombineret med et krav om, at banken skal orientere kommunen om bankens eventuelle lignende overtrædelser, som ikke specifikt relaterer sig direkte til opfyldelsen af kontrakten, men som sker inden for samme virksomhed eller inden for et koncernforbundet selskab. Manglende efterlevelse af rapporteringsforpligtelsen, herunder manglende evne til at sandsynliggøre, at overtrædelserne enten ikke har eller vil kunne påvirke opfyldelsen af den specifikke kontrakt, indebærer, at kommunen kan bringe kontrakten til ophør (opsigelse eller ophævelse).

Som anført i afsnit 3.3.3 er der gode argumenter for, at hensynene bag de obligatoriske udelukkelsesgrunde, som kan begrunde udelukkelse af en bank fra deltagelse i udbud, herunder f.eks. en endelig dom for overtrædelse af straffelovens regler om hvidvask, tilsvarende bør kunne føre til f.eks. ophævelse af en kontrakt med banken, hvis overtrædelserne sker i kontraktens løbetid. Derudover kan der argumenteres for, at krav i kontrakten, som tager sigte på en banks manglende overholdelse af reglerne om hvidvask i straffeloven og hvidvaskloven, er direkte forbundet med kontraktens genstand, når denne angår bankvirksomhed.

* * * * *

Ophævelse af en kontrakt er altid indgribende for begge parter. Rådet ser derfor også ophævelse som en sidste udvej. Som anført i afsnit 4.1 er det således Rådets opfattelse, at fokus i stedet bør være på at finde løsninger, som peger fremad, og som kan være med til at løfte niveauet for den fremadrettede bekæmpelse af hvidvask. Det er på den baggrund Rådets anbefaling, at kommunerne giver banken mulighed for at gennemføre en self-cleaning, og at kommunen alene bringer kontrakten til

ophør, hvis self-cleaning-processen ikke kan betrygge kommunen i, at der ikke længere er nogen risiko for lignende overtrædelser.

Kontrakterne vil kunne udformes således, at kommunen i en situation, hvor denne ellers ville være berettiget til at ophæve, i stedet kan – og efter Rådets opfattelse bør – vælge at anmode banken om at fremlægge dokumentation for gennemførelse af en self-cleaning. I det omfang banken selv måtte foretrække en ophævelse frem for gennemførelse af en self-cleaning, finder Rådet det rigtigst, at banken får mulighed for at acceptere ophævelse af kontrakten med betaling af et på forhånd fastsat beløb.

Kravene til og processen for gennemførelse af en self-cleaning uddybes i det følgende.

5.3.4 Self-cleaning

Anbefaling

Rådet anbefaler, at der i kommunale kontrakter med bankerne fremadrettet indgår et krav om, at kommunen kan afkræve dokumentation for gennemførelse af en self-cleaning. Det er Rådets opfattelse, at muligheden for en self cleaning bør afsøges, før kommunen ophæver kontrakten i en situation, hvor denne ellers ville være berettiget til dette.

Gennemførelse af en self-cleaning kendes allerede i dag fra udbudslovens § 138, jf. omtalen ovenfor i afsnit 3.3.2. Som det fremgår ovenfor, er der tale om en proces, hvor banken gennem fremlæggelse af dokumentation skal bevise, at den har indført tilstrækkelige forebyggende foranstaltninger, der forhindrer yderligere overtrædelser af straffelovens regler om hvidvask eller hvidvaskeloven. Som i udbudslovens § 138 er det ikke tanken, at en bestemmelse om self-cleaning i kontrakten specifikt skal angive, hvilke foranstaltninger, banken skal implementere med henblik på at kunne anses for self-cleaned. Afgørende vil i stedet være, at banken kan dokumentere, at den er self-cleaned. Kravene til indholdet af bankens dokumentation samt formen for denne bør derfor fremgå af kontrakten.

Så vidt Rådet er bekendt, er der i dag ikke nogen kontrakter mellem kommunerne og banker, som indeholder bestemmelser, der giver en kommune adgang til at kræve dokumentation fra banken for gennemførelse af en self-cleaning.

Efter Rådets opfattelse kan gennemførelse af en self-cleaning imidlertid være til stor gavn for såvel kommunen som banken. Først og fremmest vil gennemførelse af en tilstrækkelig self-cleaning efterlade den kontraktuelle relation mellem kommune og bank intakt og dermed spare begge parter for de omkostninger, som en afbrydelse af samarbejdet ellers ville have. For kommunen vil muligheden for at stille krav om dokumentation for gennemførelse af en self-cleaning være et konkret værktøj, som vil kunne benyttes med henblik på at genoprette tilliden til banken som leverandør til kommunen. For banken vil kommunens blåstempling af en self-cleaning samtidig sende et vigtigt signal til omverdenen – ikke mindst andre samarbejdspartnere – om, at banken vurderes at være en tilstrækkelig pålidelig leverandør til det offentlige.

Vælger en kommune at lade et krav om dokumentation for gennemførelse af en self-cleaning indgå i kontrakten, anbefales det, at følgende elementer reguleres i kontrakten:

1. Forhold, som begrundet krav om dokumentation for gennemførelse af self-cleaning

Anbefaling

Det anbefales, at adgangen til at kræve dokumentation for gennemførelse af en self-cleaning alene kommer på tale i særligt grove tilfælde, hvor tilliden i samarbejdet ikke blot lader sig genoprette gennem en orientering fra banken. Det vil sige i de tilfælde, hvor kommunen, jf. ovenfor, i øvrigt er berettiget til at hæve kontrakten.

Det indebærer, at administrativt pålagte sanktioner, som påbud eller påtaler for overtrædelse af finansiel lovgivning, ikke medfører krav om dokumentation for gennemførelse af self-cleaning. Sådanne forhold anses for omfattet af Finanstilsynets tilsynsforpligtelse og er dermed uden betydning i det direkte forhold mellem to kontraktparter.

Anbefaling

Derudover anbefales det, at adgangen til at kræve dokumentation for gennemførelse af en self-cleaning er afhængig af, om det forhold, som begrundet kravet, ikke er forældet efter den lovgivning, forholdet reguleres af. I tilfælde af overtrædelser af hvidvaskloven vil kommunen således kun kunne kræve dokumentation for gennemførelse af en self-cleaning, såfremt forholdet ikke er forældet i henhold til hvidvasklovens forældelsesfrister, som konkret er fem år, jf. lovens § 78, stk. 6.

2. Kravene til bankens dokumentation

Det anbefales, at kravet om dokumentation for gennemførelse af en self-cleaning i kontrakten bør afspejle § 138. Konkret vil det sige, at banken vil skulle fremlægge dokumentation for, at:

- a) den har ydet erstatning, denne er blevet pålagt, eller har påtaget sig at yde erstatning for eventuelle tab som følge af sine handlinger,
- b) den har gjort indgående rede for forholdene og omstændighederne gennem et aktivt samarbejde med undersøgelsesmyndighederne, og
- c) den har truffet passende konkrete personalemæssige, tekniske og organisatoriske foranstaltninger for at forebygge yderligere overtrædelser af straffeloven eller hvidvaskloven.

Bankens dokumentation til kommunen kan udformes i form af en samlet redegørelse vedlagt dokumentation for bankens opfyldelse inden for ovenstående tre kategorier. Efter modtagelse af denne redegørelse, vil der endvidere skulle være mulighed for i kontrakten, at kommunen kan anmode om yderligere supplerede oplysninger, såfremt dette efter gennemgang af redegørelsen vurderes at være nødvendigt.

3. Proportionalitet

Anbefaling

Gennemførelse af en self-cleaning og efterfølgende dokumentering heraf kan være en omfattende og ressourceteknisk proces for banken. Det anbefales derfor, at det i kontrakten fremgår, at en kommune alene kan stille krav herom i tilfælde, hvor et sådant krav fremstår proportionalt, dvs. står mål med det forhold, som begrundes kommunens krav om dokumentation for self-cleaning. Tilsvarende vil det skulle sikres, at kravene til indholdet og omfanget af den dokumentation, banken afkræves, er proportionale. Dette er baggrunden for, at self-cleaning alene kan igangsættes, når der foreligger et hævegrundlag.

Et tilsvarende krav om proportionalitet følger af udbudslovens § 138, jf. ovenfor i afsnit 3.3.2. Ligesom efter § 138 bør det derfor efter kontrakten være således, at jo grovere overtrædelse, der er tale om, desto mere gennemgribende foranstaltninger vil der kunne stilles krav om. Endelig indebærer kravet om proportionalitet, at et krav om dokumentation for gennemførelse af en self-cleaning skal være nødvendigt. Det vil navnlig ikke være nødvendigt for kommunen at kræve dokumentation for gennemførelsen af self-cleaning, hvis Finanstilsynet allerede har igangsat en lignende proces med samme formål for øje, eller såfremt en central aktør på vegne af en række øvrige offentlige myndigheder allerede har gennemført en lignende proces. Det er således vigtigt, at kommunerne ikke reelt kommer til at agere som en ekstra tilsynsmyndighed.

Rådet forudsætter, at banken henholdsvis kommunen prioriterer deres respektive forpligtelser højt, således at banken hurtigst muligt udarbejder og fremsender sin dokumentation til kommunen, og kommunen tilsvarende hurtigst muligt foretager sin vurdering af den modtagne dokumentation.

4. Sanktioner i tilfælde af manglende dokumentation for gennemførelse af self-cleaning

Anbefaling

Det anbefales, at muligheden for at stille krav om dokumentation for self-cleaning kan kombineres med følgende sanktioner:

- Ophævelse af kontrakten i tilfælde af, at kommunen ikke vurderer, at den fremlagte dokumentation fra banken i tilstrækkelighed grad dokumenterer, at banken er self-cleaned. Hvis der i tilfælde af umiddelbar ophævelse er blevet fastsat et beløb, som banken skal betale til kommunen i tilfælde af ophævelse, jf. ovenfor i afsnit 5.3.4, bør det overvejes, om et lignende krav skal gælde ved ophævelse i denne situation.

Det vil alene være op til kommunen at foretage vurderingen af, om banken har fremlagt tilstrækkelig dokumentation for gennemførelse af en self-cleaning. For at skabe mest mulig åbenhed om det grundlag, kommunens beslutning træffes på baggrund af, anbefales det, at kommunen skal begrunde sin beslutning, såfremt bankens dokumentation ikke vurderes at være tilstrækkelig. Det anbefales ligeledes, at det af kontrakten fremgår, at kommunens beslutning skal være saglig samt propor-

tional, dvs. stå i et rimeligt forhold til den forseelse, som begrundet kravet om dokumentation for self-cleaning. Det vil som nævnt navnlig ikke være nødvendigt for kommunen at kræve dokumentation for gennemførelsen af self-cleaning, hvis Finanstilsynet allerede har igangsat en lignende proces med samme formål for øje, eller såfremt en central aktør på vegne af en række øvrige offentlige myndigheder allerede har gennemført en lignende proces. Det er således vigtigt, at kommunerne ikke reelt kommer til at agere som en ekstra tilsynsmyndighed. Kommunen bør overveje, i hvilken udstrækning det vil være relevant at falde tilbage på ophævelse i denne situation.

5. Udgifterne til kommunens vurdering af bankens dokumentation for gennemført self-cleaning afholdes af banken selv

Anbefaling

Omkostningerne forbundet med vurderingen af, om en bank har gennemført en tilstrækkelig self-cleaning kan efter omstændighederne være betydelige – ikke mindst, hvis der er tale om en af de større danske banker. Rådet anbefaler derfor, at det i kontrakten fremgår, at kommunens omkostninger til at foretage vurderingen af self-cleaningredegørelsen finansieres af banken selv. Henset til, at den manglende tillid i samarbejdet skyldes bankens forhold, er det efter Rådets opfattelse mest nærliggende, at banken også selv betaler for omkostningerne forbundet med at genoprette tilliden. Ligeledes anbefaler Rådet, at det er banken, der betaler for vurdering af self-cleaning redegørelsen – dog inden for et loft.

En lignende ordning for overvæltning af udgiften på den part, der skal undersøges, kendes fra lov om finansiel virksomhed, og det er Rådets vurdering, at en sådan løsning anvendt også her vil give et afbalanceret forhold mellem kommunernes behov for at blive betrygget i, at banken lever op til sit samfundsansvar og bankernes egen interesse i at redegøre for forholdene i en given sag. Der er efter Rådets opfattelse ikke noget til hinder for, at banken efterfølgende anvender redegørelsen til dokumentation overfor andre væsentlige interessenter.

Anbefaling

Udover de konkrete elementer i kontraktens bestemmelser om self-cleaning, som ovenfor er anført, anbefaler Rådet supplerende følgende:

- **Forankring af opgaven med vurdering af self-cleaning hos central aktør**

Anbefaling

Rådet anbefaler, at kommunerne i fællesskab bliver enige om, såfremt behovet opstår, at forankre opgaven med at vurdere grundlaget for self-cleaning hos én central aktør. En sådan forankring vil skulle ske under respekt af de til enhver tid gældende udbudsregler.

Ud over at opgaven vil være forbundet med betydelige ressourcer, er fordelene herved, at en central aktør vil have bedre mulighed for at opbygge kompetencer på området end de enkelte kommuner,

samt at der derved bliver fastlagt en ensartet linje på tværs af alle kommuner og på tværs af alle banker. En sådan aktør kunne f.eks. være Statens og Kommunernes indkøbsservice (SKI), som allerede har erfaring med gennemførelsen af denne type opgaver. Denne enhed skal, ligesom kommunen, være berettiget til at overvælte udgiften på den bank, hvis self-cleaning skal vurderes.

En yderligere fordel for både kommunerne og den pågældende bank ved at vælge en central aktør er, at én vurdering af dokumentationen for gennemført self-cleaning vil få betydning for alle de kommuner, som den pågældende bank har indgået aftale med (og hvor muligheden for at kræve dokumentation for gennemført self-cleaning er tilvalgt som kontraktvilkår). Dermed vil den centrale aktørs vurdering kunne anvendes af samtlige berørte kommuner, hvilket indebærer en væsentlig reduktion af omkostningerne og ressourceforbruget i forhold til, hvis hver kommune selv skulle gennemføre en vurdering.

Rådet anbefaler, at KL tager initiativ til at tilrettelægge et centralt koordineret forløb for self-cleaning, og afklarer rammer og opgaver med henblik på, at én central aktør vurderer bankens self-cleaning. Dette sikrer dels en koordination på tværs af kommunerne, dels en koordination i forhold til, om andre enheder allerede måtte have været eller er i gang med at foretage lignende vurderinger, ligesom der skal fastlægges en proces for, hvornår og hvordan den centrale aktør involveres. Samtidig vil en central aktør have bedre mulighed for at opbygge kompetencer på området end de enkelte kommuner. I den sammenhæng bør der også laves en proces, som sikrer koordination i forhold til kommunernes egne self-cleaning-vurderinger i regi af udbudsprocessen.

5.4 Self-cleaning i forhold til eksisterende kontrakter

Kendetegnende for samtlige initiativer omtalt i afsnit 5.3 er, at disse alle relaterer sig til udformningen af de fremadrettede kontrakter. Det er derfor nogle værktøjer, som først reelt kan finde anvendelse, når disse er blevet implementeret som en del af det fremtidige kontraktgrundlag.

Mange af kommunernes kontrakter udløber imidlertid først, efter at der må forventes at være faldet dom i nogle af de verserende sager. Idømmes en bank en bøde for overtrædelse af hvidvaskreglerne og/eller medvirken til hvidvask i de eksisterende kontraktors løbetid, kan det formentlig give anledning til overvejelser hos nogle kommuner om, hvorvidt kontrakter med den pågældende bank kan bringes til ophør, f.eks. gennem ophævelse. Som alternativ til at ophæve kontrakten kan det være relevant, som det mindre i det mere, at overveje at give banken mulighed for at foretage en self-cleaning, hvis banken måtte ønske dette. En sådan adgang til self-cleaning ville banken nemlig alligevel få, hvis kommunen ophævede aftalen og bagefter gennemførte et udbud. Kan banken således dokumentere sin pålidelighed gennem self-cleaning ved et nyt udbud, er kommunen forpligtet til at lade banken deltage i udbuddet, selvom banken som udgangspunkt måtte være omfattet af udelukkelsesgrundene som følge af dommen.

Anbefaling

I det lys er det Rådets opfattelse, at det er mere hensigtsmæssigt at give banken mulighed for at gennemføre en self-cleaning fremfor at bringe kontrakten til ophør. Dette vil dog ikke kunne pålægges bankerne, da de eksisterende kontrakter oftest ikke indeholder bestemmelser herom. Der vil derfor

være tale om en mulighed, som kommunerne kan opfordre bankerne til at tage imod. Som nævnt ovenfor kan det overvejes, om opgaven med fordel vil kunne delegeres til en central enhed som f.eks. SKI. En sådan forankring vil skulle ske i respekt af de til enhver tid gældende udbudsregler.

6. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Rådet har i sine drøftelser fokuseret på, at der skal findes en model, som gør det muligt for kommunerne at indgå aftaler med banker, hvor der er de rette værktøjer til at håndtere aftaleforholdet. Disse kan bringes i spil, hvis kommunerne finder det nødvendigt som følge af nye store sager om hvidvask eller anden økonomisk kriminalitet. Rådet er enige om, at de foreslåede initiativer i afsnit 5 ovenfor tilgodeser dette behov.

Rådet har dog samtidig et ønske om, at der fremadrettet sker en øget indsats fra alle relevante parter, både banker, myndigheder og fra politisk hånd, som er med til at understøtte, at det danske samfund bliver bedre rustet til at imødekomme sådanne omfattende sager om hvidvask, som vi har set de seneste år.

Rådet ønsker derfor at støtte de relevante parter i bestræbelserne på, at der sker et øget samarbejde mellem offentlige myndigheder og alle landets banker for ad den vej i fællesskab at kunne sikre, at den finansielle sektor bliver mere robust overfor kriminelles misbrug af de finansielle systemer. Samtidig bør sigtet være, at myndighederne får en større viden om, hvilke udfordringer bankerne i praksis står med, når hvidvaskforebyggende foranstaltninger skal implementeres, således at der kan ske en fælles udveksling af viden med henblik på i et fortroligt samarbejde at finde gode løsninger.

Rådet ønsker i forlængelse heraf at støtte, at der indhentes erfaringer fra relevante nabolande, samt lande som Australien og Canada, hvor de har erfaringer med at indgå sådanne private-offentlige partnerskab inden for området for økonomisk kriminalitet.

Siden de aktuelle hvidvasksager i bankerne opstod som følge af en angivelig mangelfuld håndtering af risikofyldte kunder, er der sket en væsentlig udvikling af ny teknologi. Meget af denne teknologi er endnu ikke særlig udbredt. Det er Rådets opfattelse, at det vil være samfundsnyttigt og omkostningsbesparende for alle involverede parter, hvis der blev skabt en fælles indsats på tværs af alle relevante sektorer om at undersøge mulighederne for at anvende ny teknologi til forebyggende indsats mod hvidvask og anden økonomisk kriminalitet.

Rådet ønsker at stille forslag om, at de relevante parter overvejer at etablere et videnscenter, som nærmere skal undersøge, hvorledes ny teknologi kan anvendes til det fælles bedste både i forhold til kendskabet til hver enkelt bankkunde, udveksling af informationer og effektiv håndtering af underretninger om mistænkelige transaktioner. Den overordnede tanke er, at der i regi af f.eks. et sådant videnscenter kunne ske en form for (grund-)forskning, som blandt andet kunne analysere mulighederne for en øget udveksling af information mellem de relevante parter på en mere effektiv og hensigtsmæssig måde, end tilfældet er i dag.