

Bemærkninger til forslag til lov om ændring af hvidvaskloven, lov om finansiel virksomhed og forskellige andre love (Styrkelse af indsatsen mod finansiel kriminalitet)

Som følge af den korte høringsfrist har Justitia valgt at koncentrere sit høringsvar om den del af lovforslaget, som efter Justitias opfattelse indeholder de største retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, nemlig forslaget om en ny § 78a i hvidvaskloven, som giver Finanstilsynet hjemmel til at udfærdige administrative bødeforlæg i forhold til både virksomheder og personer.

Adgangen til at afgøre en sag om overtrædelse af hvidvaskloven er efter gældende ret reguleret i retsplejelovens § 832, som giver anklagemyndigheden – i disse sager SØIK – adgang til at udstede et bødeforlæg, men denne adgang er underkastet de samme begrænsninger som adgangen til at rejse tiltale for overtrædelse af hvidvaskloven, hvilket indebærer, at der ikke må udfærdiges bødeforlæg i sager, hvor anklagemyndigheden ikke skønner, at en egentlig retssag vil kunne føre til domfældelse af sigtede. Både i sager, der er efterforsket af politiet, SØIK eller en anden myndighed har anklagemyndigheden således en selvstændig pligt til at efterprøve grundlaget for sigtelsen forud for udfærdigelsen af et bødeforlæg.

Anvendelsen af administrative bødeforlæg indebærer i lighed med bødeforlæg efter retsplejelovens regler ressourcemæssigt den fordel, at domstolene ikke belastes med en række sager og yderligere den ressourcemæssige fordel, at heller ikke politi og anklagemyndighed som udgangspunkt skal involveres i sagsbehandlingen.

For de erhvervsdrivende virksomheder og enkeltpersoner som – hvis lovforslaget vedtages – modtager et administrativt bødeforlæg vil det kunne opfattes som en fordel at kunne undgå tidsspildet og ubehagelighederne ved en politimæssig efterforskning, tiltalerejsning og en efterfølgende retssag, uanset at bøder efter hvidvaskloven kan være af en endog meget betydelig størrelse.

Det foreliggende lovforslag har efter bemærkningerne som forudsætning, at de overtrædelser af hvidvaskloven, der kan mødes med et administrativt bødeforlæg, er ukomplicerede og uden bevismæssige tvivlsspørgsmål. Sanktionsniveauet bør endvidere ligge fast. Sagens afgørelse skal derfor i det hele være uden skønsmæssige elementer af betydning. Såfremt Finanstilsynet skønner, at en overtrædelse af hvidvaskloven ikke er klar, men giver anledning til skønsmæssige vurderinger,

uden at der dog foreligge væsentlig bevismæssig tvivl, anføres det i lovforslagets bemærkninger, at Finanstilsynet i sådanne tilfælde skal indhente samtykke fra SØIK til at udstede et bødeforlæg. Det samme gælder, hvis der i den enkelte sag opstår spørgsmål om skærpende eller formildende omstændigheder.

Justitia bemærker hertil, at den omstændighed, at det er Finanstilsynet selv og ikke anklagemyndigheden (SØIK), der udfærdiger bødeforlægget indebærer, at en vigtig kontrol går tabt. Anklagemyndigheden har pligt til at foretage en selvstændig prøvelse af grundlaget for bødekrauet, således at dette kun fremmes, hvis en tiltalerejsning skønnes at kunne føre til domfældelse. Selv om det lægges til grund, at Finanstilsynet kun vil udfærdige bødeforlæg, hvor der ikke efter tilsynets opfattelse er behov for forelæggelse af sagen for SØIK, eller overdragelse af sagen til dem, er det Justitias vurdering, at den foreslåede ordning er retssikkerhedsmæssig betænkelig, idet det er almindeligt anerkendt, at straffesager om overtrædelse af særlovgivningen viser, at der kan være ret betydelige forskelle i bevisvurdering og regelfortolkning hos særmyndigheder, anklagemyndigheden og domstolene. Anklagemyndighedens kritiske gennemgang af anmeldelser fra særmyndighederne frasorterer et ikke ubetydeligt antal sager, og selv i de sager der herefter rejses med tiltale, frifinder domstolene i et vist omfang. Der kan derfor ikke ses bort fra risikoen for, at sager, som ikke kunne føre til domfældelse fremmes som administrative bødeforlæg, og imødegåelsen af denne risiko afhjælpes efter Justitias opfattelse ikke ved den i lovbemærkningerne beskrevne pligt til i tvivlstilfælde at indhente samtykke fra SØIK, idet det jo netop er Finanstilsynet selv, der skal vurdere, om sagen skal forelægges SØIK, med den ikke ubetydelige risiko for fejlskøn denne model indebærer.

Hertil kommer, at det efter Justitias vurdering langt fra kan udelukkes, at både erhvervsdrivende og enkeltpersoner i et vist omfang vil vedtage administrative bøder på trods af, at de ikke anser sig for skyldige. Motiverne hertil kan være mange. For det første kan ønsket om at undgå en retssag være begrundet i en økonomisk kalkule, som fører til, at det bedre kan betale sig for virksomheden at betale en bøde her og nu fremfor at blive frifundet efter en langvarig retssag. For det andet kan der være en meget betydelig interesse i at undgå den medieomtale, som kan være forbundet med en retssag - også selvom denne måtte ende med en frifindelse. Disse omstændigheder indebærer en risiko for, at de personer og virksomheder, der præsenteres for et bødeforlæg, baserer deres overvejelser om bødeforlægget skal vedtages på forretningsmæssige overvejelser og ikke på om de anser sig for skyldige. En sådan situation er ikke acceptabel i en retsstat.

Endelig må det fremhæves, at der er den helt afgørende forskel på, om en sag behandles som et administrativt bødeforlæg eller et bødeforlæg i strafferetsplejens former, at den der præsenteres for et administrativt bødeforlæg, ikke har krav på bistand fra en advokat i overensstemmelse med strafferetsplejens regler herom. Selv om der vil kunne være tale om meget betydelige bøder, vil der

derfor formentlig være en del sager, hvor både virksomheder og enkeltpersoner ikke indhenter rådgivning fra en advokat, når sagen behandles som et administrativt bødeforlæg.

På den baggrund er det Justitias samlede vurdering, at det retssikkerhedsmæssigt er meget betænkeligt at give Finanstilsynet kompetence til at udstede administrative bøder. Den foreslåede bestemmelse i hvidvasklovens § 78a, stk. 1 bør derfor ikke gennemføres, og det bør derfor fortsat tilkomme SØIK at udfærdige bødeforlæg for overtrædelse af hvidvaskloven.

Såfremt det politisk besluttet at ændre i reglerne for bødeforlæg efter hvidvaskloven, er det Justitias anbefaling, at der gennemføres en regel svarende til konkurrencelovens § 23b, hvorefter Konkurrencestyrelsen med samtykke i hver enkelt sag fra SØIK kan udfærdige bødeforlæg. Det bemærkes, at også sager efter konkurrenceloven kan være meget komplekse og involvere betydelige bødekrav.

En sådan model vil gennem SØIKs judicielle kontrol mindske de retssikkerhedsmæssige betænkeligheder, der er forbundet med det foreliggende lovforslag.

Med venlig hilsen

Henrik Rothe
Projektleder
Adjungeret professor på CBS

JUSTITIA

Mobil/Cell +45 24 81 00 71

E-mail: henrik@justitia-int.org

<http://www.justitia-int.org>