

KL's bankråds rapport - sammenfatning

Kommunernes forventninger til bankerne som leverandør oven på hvidvasksagerne

1. INDLEDNING OG BAGGRUND

Danske banker har gennem de senere år været involveret i en række store sager om hvidvask og skatteunddragelse. Sagerne omfang er uden sidestykke i dansk sammenhæng og har medført kritik af bankerne og deres ledelser, ligesom sagerne har påvirket Danmarks anseelse i udlandet. Meget tyder på, at bankerne ikke har iagttaget den opgave, som samfundet har pålagt bankerne i relation til hvidvaskforebyggelse.

Selvom der de senere år er taget en række initiativer fra lovgivers side og fra sektoren selv, der skal modvirke lignende sager, har KL fundet behov for selvstændigt at komme med indspil til det fremadrettede grundlag for samarbejdet mellem kommunerne og bankerne.

KL nedsatte på denne baggrund i januar 2019 et råd (herefter "Rådet"), som fik til opgave at komme med anbefalinger til, hvorledes der kan tages højde for disse problemstillinger.

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.

Rådet har bestået af følgende syv medlemmer:

- Rasmus Feldthusen (formand), Professor, cand.jur., ph.d., Københavns Universitet
- Ulrik Nødgaard, Administrerende direktør, Finans Danmark
- Birgitte Nauntofte, Administrerende direktør, Novo Nordisk Fonden
- Torben Möger Pedersen, Administrerende direktør, Pension Danmark
- Jesper Zwisler, Kommunaldirektør, Herlev Kommune
- Signe Lynggaard Madsen, Administrerende direktør, Statens og kommunernes indkøbsservice A/S (SKI)
- Solvejg Schultz-Jakobsen, Sekretariatschef, KL's direktion
- Pernille Christensen, Juridisk chef, KL (sekretariatet)

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.

Rådet, der har mødtes fem gange, er blevet sekretariatsbetjent af KL og Kammeradvokaten/advokatfirmaet Poul Schmith.

3. RÅDETS ANBEFALINGER

Rådets anbefalinger består af følgende:

1. Forslag til en række governanceprincipper, som kommunerne forventer, at bankerne lever op til.
2. Konkrete juridiske værktøjer, som gør det muligt for kommunerne at reagere over for banker, der har været eller bliver involveret i sager om hvidvask.

Rådets anbefalinger er målrettet relationen mellem kommunen som ordregiver og banken som leverandør af en række 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 stemmer overens med det øvrige samfunds, og at principperne 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.

Nedenfor gennemgås anbefalingerne. Rådets otte governanceprincipper, som omtales nærmere i pkt. 4.2 nedenfor, er indeholdt i bilag 1 til rapporten.

4. DE ANBEFALEDE VÆRKTØJER

Når en kommune ønsker at indgå aftale med en bank om håndtering af kommunens almindelige bankforretninger, er kommunen forpligtet til at afholde udbud med henblik på at identificere det bedste tilbud fra den mest egnede bank. Udbuddet skal gennemføres i overensstemmelse med reglerne i udbudsloven.

Når udbudsprocessen er afsluttet, indgås kontrakt mellem kommune og bank. Tidspunktet for kontraktindgåelsen markerer samtidig det tidspunkt, hvor udbudslovens regler afløses af reguleringen i kontrakten.

4.1 Anbefalinger angående udbudsfasen

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.

Kommunerne skal dog være opmærksomme på, at anvendelsen af frivillige udelukkelsesgrunde kræver, at der foretages en afvejning mellem forskellige hensyn, jf. umiddelbart nedenfor.

Nærmere om anbefalingen

I udbudsloven sondres der mellem obligatoriske og frivillige udelukkelsesgrunde.

De *obligatoriske udelukkelsesgrunde* indebærer, at kommunerne skal frasortere banker, der er omfattet af en obligatorisk udelukkelsesgrund. Dom for overtrædelse af straffelovens bestemmelser om hvidvask udgør en obligatorisk udelukkelsesgrund, og kommunerne vil derfor uden videre skulle udelukke banker, der er dømt for en sådan overtrædelse fra at deltage i en udbudsforretning.

Er der i stedet tale om, at en bank er blevet dømt for manglende overholdelse af dens forpligtelser efter hvidvaskloven til at opstille forebyggende foranstaltninger, kan en kommune imidlertid ikke anvende de obligatoriske udelukkelsesgrunde til at udelukke banken.

I denne situation forudsætter udelukkelse af banken, at kommunen har tilvalgt udbudslovens *frivillige udelukkelsesgrund* om "*alvorlige forsømmelser, der sår tvivl*" om bankens integritet. En banks involvering i sager, hvor der er tale om større svigt i de forebyggende foranstaltninger kan således udgøre forhold, som er egnet til at så tvivl om bankens pålidelighed som leverandør til kommunen. I sådanne tilfælde må en kommune derfor som udgangspunkt være berettiget til at udelukke banken fra at deltage i udbuddet - i hvert fald i det omfang, der er tale om grovere overtrædelser, som har ført til domsfældelse/vedtagelse af bødeforlæg.

Såfremt kommunen vælger at aktivere en frivillig udelukkelsesgrund i grundlaget for udbuddet, er kommunen samtidig forpligtet til at håndhæve den, hvis betingelsen er opfyldt. Det er kommunen selv, der foretager denne vurdering. Uanset om kommunen vurderer, at betingelserne er opfyldt eller ikke opfyldt, vil kommunens vurdering dog kunne udfordres ved Klagenævnet for Udbud af banken eller f.eks. konkurrenter, som har deltaget i samme udbud.

En kommune, der overvejer at benytte sig af en frivillig udelukkelsesgrund, bør derfor afveje fordelene ved en øget udelukkelsesadgang overfor ulemperne ved potentielt at være forpligtet til at skride til udelukkelse af en bank, som måtte blive omfattet af de frivillige udelukkelsesgrunde, uanset at kommunen måtte ønske at indgå kontrakt med denne.

Uanset om en bank står til at blive udelukket på grund af en obligatorisk eller frivillig udelukkelsesgrund, er det vigtigt at være opmærksom på, at banken har mulighed for at "rense" sig selv og derved få mulighed for at deltage i udbudsforretningen alligevel. Det forudsætter, at banken er i stand til at dokumentere sin pålidelighed (self-cleaning).

4.2 Rådets anbefalinger til fremtidige aftaler mellem kommune og bank

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 give sig selv de fornødne værktøjer til at håndtere overtrædelser af hvidvasklovgivningen, som først opstår i kontraktens løbetid.

Hvidvaskreglerne opstiller meget detaljerede krav til bankernes indretning og organisering mv. Rådet har dog vurderet, at der trods disse regler er behov for initiativer, der tydeliggør de forventninger, kommunerne har til banker som leverandører. Initiativerne kan kommunerne anvende i deres fremtidige samarbejder med bankerne, således at begge parter tydeligere kender det mulige udfaldsrum for det indbyrdes samarbejde, hvis der opstår nye sager.

Rådets anbefalinger falder i følgende fire kategorier, som uddybes nedenfor:

- Efterlevelse af governanceprincipper
- Intensiveret overvågning (rapportering)
- Styrkede kontraktuelle sanktioner
- Self-cleaning

Efterlevelse af governanceprincipper

Anbefaling

Rådet anbefaler, at det indgår som et vilkår i kontraktgrundlaget, at banken skal efterleve governanceprincipperne beskrevet i bilag 1 til rapporten fra KL's bankråd. Kravet kan kombineres med et krav om en underskrevet erklæring fra bankens ledelse om, at de stillede krav efterlevs i praksis i bankens daglige drift.

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.

Nærmere om anbefalingen

Essensen af Rådets otte governanceprincipper er, at kommunerne stiller krav om, at bankernes ledelser udviser samfundsansvar og prioriterer hvidvaskbekæmpelse. Dette skal blandt andet ske ved at udvise forsigtighed over for nye eller ukendte risici. Tilsvarende forventer kommunerne af bankerne, at de har en sund virksomhedskultur, som blandt andet udmøntes ved en tydelig ledelse, som går forrest ved efterlevelsen af bankens værdier, ligesom det skal være et kendetegn for bankerne, at de agerer proaktivt og åbent over for kommunerne og omverdenen i forhold til eventuelle problematiske sager.

Kommunerne har en klar forventning om, at bankerne har fokus på compliance, og at dette slår tydeligt igennem i hele organisationen. Bankerne forventes at gøre brug af de muligheder, som digitalisering og ny teknologi giver i forhold til en effektiv bekæmpelse af hvidvask. Tilsvarende forventes det, at bankerne samarbejder på tværs af den finansielle sektor, og for de banker, der måtte have grænseoverskridende aktiviteter, også på tværs af landegrænser, ligesom samarbejde med relevante myndigheder tilsvarende anses for en selvfølge.

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.

Nærmere om anbefalingen

En anmodning om rapportering fra banken kan f.eks. være relevant i tilfælde af 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. Bankens forpligtelse til at rapportere til kommunen vil skulle ske i overensstemmelse med de tavshedsbestemmelser, banken er underlagt efter finansiell regulering og børsretlige krav til offentliggørelse af oplysninger om banken.

Kontraktuelle sanktioner

Anbefaling

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

Nærmere om anbefalingen

- **Opsigelse:** Adgang til opsigelse med et på forhånd defineret 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 hæve kontrakten i tilfælde af overtrædelse af hvidvaskreglerne (straffeloven, hvidvaskloven eller lov om finansiell lovgivning). Adgangen til at hæve 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 anden form for

erstatningskrav 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.

Rådet bemærker, at det endnu er 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 kontrakten, 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 afsmitende 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 overtrædelsen ikke direkte angår opfyldelsen af den pågældende kontrakt, er på, om overtrædelsen vil kunne få betydning for leverandørens opfyldelse af den konkrete kontrakt.

Der er dog 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 overtrædelsen sker i kontraktens løbetid. Derudover kan der argumenteres for, at krav i kontrakten, som tager sigte på en banks manglende overholdelse af hvidvaskreglerne, 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 ovenfor 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.

I de foreslåede formuleringer til kontraktbestemmelser, som fremgår af KL's vejledning om "Håndtering af hvidvask ved udbud og gennemførelse af kommunale kontrakter om bankydelser", gives der mulighed for, at kontrakterne ville 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.

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.

Nærmere om anbefalingen

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. Der er der tale om en proces, hvor banken gennem fremlæggelse af dokumentation navnlig vil skulle bevise, at den har indført tilstrækkelige forebyggende foranstaltninger, der forhindrer yderligere overtrædelser af de berørte regler. 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 kommuner 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 begrunder 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 rapportering fra banken. Det vil sige tilfælde, hvor kommunen, jf. ovenfor, i øvrigt er berettiget til at hæve kontrakten.

Anbefaling

Derudover anbefales det, at adgangen til at kræve dokumentation for gennemførelse af en self-cleaning er afhængig af, at det forhold, som begrunder kravet, f.eks. en dom for overtrædelse af hvidvaskloven, ikke er forældet efter den lovgivning, forholdet reguleres af. I tilfælde af overtrædelser af hvidvaskloven, vil kommu-

nen 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 ressourcerekrævende proces for banken. Det anbefales derfor, at det af kontrakten fremgår, at en kommune alene kan stille krav herom i tilfælde, hvor et sådan krav fremstår proportionalt, dvs. står mål med det forhold, som begrunder 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. 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 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, 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 proportional, 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 reelt ikke 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-cleaning-redegørelsen 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.

Endelig er det Rådets anbefaling, at kommunerne i fællesskab bliver enige om, såfremt behovet opstår, at forankre opgaven med at vurdere grundlaget for self-cleaning hos én central aktør. Dette vil skulle ske i respekt af de til enhver tid gældende udbudsregler.

Ud over at opgaven vil være forbundet med betydelige ressourcer, er fordelene herved, 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 været berettiget til at overvælge 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 fastlægger en nærmere proces for den praktiske gennemførelse af et centralt koordineret self-cleaning forløb.

4.3 Self-cleaning i forhold til eksisterende kontrakter

Kendetegnende for samtlige initiativer omtalt i afsnit 4.2 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 kontrakters 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.

5. AFSLUTTENDE BEMÆRKNINGER

Det er Rådets vurdering, at efterlevelse af principperne og implementering af værktøjerne, kombineret med ønsket om et styrket samarbejde på tværs af sektoren og med myndighederne, 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 sund virksomhedskultur og stærk ledelsesmæssig forankring. Rådet er dog samtidig bevidst om, at den mistede tillid i sidste ende ikke kan genskabes af organer som Rådet eller tilsvarende. Det kan kun ske ved bankernes egen indsats.