



Finanstilsynet

28. januar 2019
J.nr. 19186-0214

Redegørelse om Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank i forhold til Estland-sagen

Indholdsfortegnelse

Sammenfatning

Indledning

Kapitel 1: Beskrivelse af forløbet med Danske Banks estiske filial

Kapitel 2: Tilsynet med hvidvaskrisici i Danske Bank 2007-2018

Kapitel 3: Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank i en bredere sammenhæng

Kapitel 4: Kritikpunkter i forhold til Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank

Kapitel 5: Idékatalog

Bilag

1. Kammeradvokatens erklæring vedr. overensstemmelse mellem de offentliggjorte og de fortrolige dele af redegørelsen
2. Kammeradvokatens analyse af ansvarsfordelingen mellem Finanstilsynet og EFSA
3. Fælles udtalelse fra EFSA og Finanstilsynet vedrørende tilsynet med Danske Banks estiske filial
4. Uddybende om tilsynet med hvidvaskrisici i Danske Banks estiske filial 2007-2018 (Ikke offentliggjort)
5. Finanstilsynets afgørelse vedrørende Danske Bank af 3. maj 2018
6. PA Consults benchmarkanalyse af hvidvasktilsynet i forhold til andre lande
7. Uddybende beskrivelse af Danske Bank-kollegiet (Ikke offentliggjort)

Sammenfatning

Der er i Danske Banks estiske filial sket væsentlige overtrædelser af de europæiske og estiske hvidvaskregler. Ti tidligere medarbejdere i filialen er i december 2018 blevet anholdt i Estland. Ansatte i den estiske filial har efter alt at dømme over en længere årrække aktivt udført og dækket over overtrædelserne i forhold til både bankens overordnede ledelse i København og i forhold til det estiske finanstillsyn (EFSA).

En væsentlig årsag til, at overtrædelserne ikke tilstrækkeligt tidligt blev identificeret, var mangelfuld overordnet styring i Danske Bank fra hovedsædet i København. Banken har således i perioden 2007-2015 truffet en række uhenigtsmæssige beslutninger eller undladt at træffe nødvendige beslutninger, hvilket har muliggjort hvidvask i bankens estiske filial for et potentielt meget stort beløb. Banken fravalgte at integrere IT-systemerne i filialen med systemerne i resten af koncernen, hvilket besværliggjorde en effektiv overvågning af forretningen i Estland. Dette fravalg blev ikke kompenseret af en stærkere risikostyring. Kontrolsystemet opfangede ikke i tilstrækkelig grad og tilstrækkeligt tidligt tegn på overtrædelser af lovgivningen.

Danske Bank lukkede i løbet af 2015 og frem til januar 2016 International Banking-afdelingen i den estiske filial, som var det område, hvor overtrædelserne af hvidvaskreglerne primært skete. Nedlukningen skete i forlængelse af påbud fra EFSA i 2015 efter EFSA's to hvidvaskinspektioner i 2014. Banken undlod dog i den forbindelse at undersøge transaktioner og kundeforhold tilbage i tid for at fastslå, om der tidligere havde været transaktioner, der var mistænkelige, og som derfor skulle indberettes til det estiske FIU¹. Banken besluttede først en sådan undersøgelse i efteråret 2017.

Ansvarsfordelingen mellem Finanstilsynet og EFSA

Ansvarsfordelingen mellem Finanstilsynet og EFSA med hensyn til Danske Banks filial i Estland følger af EU-lovgivningen. Som værtslandstillsyn har EFSA ansvaret for hvidvasktilsynet med den estiske filial. Dette fremgår af hvidvaskdirektiverne, og denne ansvarsfordeling blev også fulgt i praksis. EFSA gennemførte således fire hvidvaskinspektioner i filialen i 2007-2014, analyserede filialens kundesammensætning, anmodede i en række tilfælde filialen om oplysninger om kunder, der kunne være mistænkelige, førte dialogen med banken om filialens hvidvaskrisici og gav påbud til banken vedrørende filialens hvidvaskrisici. Mistænkelige transaktioner og aktiviteter skal indberettes til det estiske FIU, som løbende har modtaget et stort antal indberetninger om mistænkelige transaktioner fra filialen, og som selv løbende har anmodet filialen om oplysninger om et stort antal kunder, der kunne være mistænkelige.

¹ Financial Intelligence Unit – svarende til Hvidvasksekretariatet hos Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) i Danmark. En FIU er den myndighed, der modtager underretninger om mistænkelige transaktioner og gennemgår disse, blandt andet med henblik på at sende dem videre til politi- og andre myndigheder for videre efterforskning og retsforfølgelse.

EFSA havde kompetencen til at stoppe lovovertrædelserne, da EFSA blev opmærksom på dem ved inspektionerne i 2014. EFSA var ikke afhængig af mulige tiltag fra hjemlandstilsynet (Finanstilsynet). Da problemernes omfang blev klart for EFSA, lagde EFSA pres på Danske Bank, hvilket medvirkede til, at banken i 2015 lukkede International Banking-afdelingen.

Finanstilsynets opgave i relation til hvidvasktilsynet med den estiske filial var, som ansvarlig for tilsynet med Danske Bank-koncernen, at sikre integrationen af det arbejde, som blev udført af EFSA, i det samlede tilsyn med Danske Bank. Finanstilsynet besvarede alle henvendelser fra EFSA, og i ét tilfælde fra den russiske centralbank, om hvidvaskrisici i den estiske filial.

I 2007 advarede den russiske centralbank Finanstilsynet om hvidvaskrisici relateret til en række russiske kunder i Danske Banks nyerehvervede estiske datterselskab. Finanstilsynet bad på baggrund af henvendelsen Danske Bank om en redegørelse og drøftede sagen med Danske Banks chef for den juridiske afdeling (som også var bankens hvidvaskansvarlige) og bankens revisionschef. Fra begge var tilbagemeldingen, at der ikke var problemer i forhold til hvidvaskrisici i det estiske datterselskab. Finanstilsynet meddelte dette til EFSA og tog i den forbindelse også i betragtning, at EFSA havde fokus på området, idet EFSA samme år havde gennemført en hvidvaskinspektion i det estiske datterselskab. Her fandt EFSA mangler i forhold til datterselskabets håndtering af hvidvaskrisici og gav på den baggrund datterselskabet påbud om yderligere tiltag til at undersøge nye ikke-baltiske kunder (non-resident kunder) og om at styrke de interne procedurer for forebyggelse af hvidvask. Men hverken Danske Bank eller EFSA fandt problemer blot tilnærmelsesvis i nærheden af det senere konstaterede omfang.

I 2009 gennemførte EFSA en opfølgende hvidvaskinspektion i filialen (det tidligere datterselskab). EFSA fandt i den forbindelse, at filialen havde fulgt op på påbuddet fra 2007 på passende vis.

I 2012 kontaktede EFSA Finanstilsynet vedrørende den estiske filial, da EFSA var blevet bekymret over omfanget af non-resident kunder i filialen. Finanstilsynet tog på den baggrund kontakt til Danske Bank og bad banken forholde sig til EFSA's bekymringer. Chefen for den juridiske afdeling og chefen for compliance og hvidvask svarede, at man var meget opmærksom på risici forbundet med filialens non-resident kunder, og at processerne i filialen tog særligt højde for disse risici. De oplyste også, at koncernens interne revision havde vurderet processerne vedrørende forebyggelse af hvidvask i filialen i efteråret 2011 og havde fundet disse tilfredsstillende.

Finanstilsynet fandt imidlertid ikke bankens forklaring tilfredsstillende og udbad sig yderligere information. Chefen for compliance og hvidvask sendte på den baggrund en detaljeret beskrivelse af den estiske filials håndtering af hvidvaskrisici. Finanstilsynet orienterede EFSA om svaret og vedlagde de to

breve fra Danske Bank. Finanstilsynet konkluderede, at den store koncentration af kunder fra højrisikolande kunne være problematisk, men at Finanstilsynets foreløbige konklusion, på baggrund af en gennemgang af forretningsgangene, var, at bankens procedurer og kontrolforanstaltninger var tilfredsstillende.

I 2013 tog EFSA igen kontakt til Finanstilsynet vedrørende hvidvaskrisici i den estiske filial. Henvendelsen var baseret på en advarsel fra den russiske centralbank med en liste over en række af filialens russiske kunder, som den russiske centralbank vurderede var mistænkelige, og på EFSA's egne analyser af filialens kundesammensætning. Finanstilsynet bad Danske Bank forholde sig til EFSA's henvendelse. Bankens fungerende chef for den juridiske afdeling svarede, at den estiske filial havde et særligt setup i lyset af den forhøjede hvidvaskrisiko i filialen. Den fungerende chef for den juridiske afdeling henviste desuden til den detaljerede beskrivelse af setuppet, som banken havde sendt året før. Finanstilsynet orienterede EFSA herom.

EFSA orienterede efterfølgende Finanstilsynet om, at EFSA havde anmodet filialen om materiale om de russiske kunder i filialen, som var omtalt i advarslen fra den russiske centralbank, og havde foretaget en vurdering af dem. EFSA havde ikke fundet væsentlige brud på interne procedurer eller lovkrav og fandt generelt, at filialens hvidvaskprocedurer var i overensstemmelse med kravene hertil. EFSA fandt også, at selvom EFSA fortsat var bekymret, var der ikke grund til umiddelbare tilsynshandlinger. EFSA ville dog i de følgende måneder beslutte, om der skulle gennemføres en inspektion i filialen, og orientere Finanstilsynet herom.

Finanstilsynet fandt alligevel, at det kunne være relevant at gennemføre en hvidvaskinspektion i filialen, og tilbød EFSA at deltage i en sådan inspektion, hvis EFSA vurderede det hensigtsmæssigt. Finanstilsynet gentog tilbuddet flere gange. EFSA gennemførte efterfølgende to hvidvaskinspektioner i 2014. Finanstilsynet blev ikke bedt om at deltage. Inspektionerne viste store svagheder i filialens procedurer for forebyggelse af hvidvask og førte til påbud fra EFSA og udskiftning af filialens lokale ledelse. De var også medvirkende til, at banken i 2015 lukkede ned for filialens International Banking-afdeling.

Finanstilsynet har desuden sikret, at tilsynet med hvidvaskrisici i den estiske filial har indgået i de årlige risikovurderinger, som er foretaget i 2013-2018 i tilsynskollegiet for Danske Bank med deltagelse af tilsynsmyndighederne fra lande, hvor Danske Bank har aktiviteter, samt Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA).

Da det i løbet af 2017 blev klart, at omfanget af mistænkelige transaktioner i den estiske filial var markant større, end banken hidtil havde fortalt Finanstilsynet, igangsatte Finanstilsynet en undersøgelse af Danske Banks overordnede ledelse og styring i relation til hvidvaskrisici i filialen. Finanstilsynet traf

på den baggrund afgørelse i maj 2018 og gav Danske Bank otte påbud og otte påtaler for mangler i bankens overordnede styring i relation til den estiske filial. Afgørelsen blev truffet af Finanstilsynets bestyrelse. Bestyrelsen benyttede sig i den forbindelse af muligheden for samråd med særligt indkaldte sagkyndige eksperter, primært i relation til vurderingen af, om der var grundlag for at rejse sager efter fit & proper-reglerne mod bankens daværende ledelse eller nøglepersoner.

Kritik af Finanstilsynet

Der har i forbindelse med sagen været rejst kritik af Finanstilsynet, og der er sat spørgsmålstejn ved, om Finanstilsynet har levet op til sine tilsynsmæssige forpligtelser. I redegørelsen adresseres nogle af de væsentligste kritikpunkter.

De omfatter blandt andet spørgsmålet om, hvorvidt Finanstilsynet tidligere skulle have opdaget *omfanget af mistænkelige transaktioner* i den estiske filial. Det fremgår af redegørelsen, at Finanstilsynet reagerede på den advarsel, der kom fra den russiske centralbank i 2007, og på henvendelserne fra EFSA i 2012 og 2013, jf. også ovenfor. Finanstilsynet lagde de vurderinger, der kom fra EFSA, og de oplysninger, banken gav, til grund. Danske Banks egne undersøgelser har efterfølgende afdækket, at ansatte i den estiske filial efter alt at dømme over en længere årrække aktivt har udført og dækket over overtrædelserne i forhold til både bankens overordnede ledelse i København og i forhold til EFSA.

Det har været fremført, at *Finanstilsynet i høj grad stolede på oplysninger modtaget fra Danske Bank*, og at Finanstilsynet i højere grad burde have kontrolleret oplysningerne.

Finanstilsynet bad om uddybende dokumentation i forskellig udstrækning afhængig af oplysningernes kvalitet og sammenholdt den med oplysningerne fra EFSA's hvidvasktilsyn med filialen, jf. ovenfor. Det kan imidlertid konstateres, at banken ikke i alle tilfælde gav Finanstilsynet retvisende oplysninger, og at dette i flere tilfælde skyldtes, at banken ikke var tilstrækkelig grundig i sin afdækning af de faktiske forhold forud for besvarelsen til Finanstilsynet. Finanstilsynet stolede således ikke ukritisk på oplysningerne fra banken – hverken oplysninger om hvidvaskforebyggelse i filialen i Estland eller om de danske aktiviteter.

Det må dog konstateres, at indsatsen med at spørge ind, inddrage oplysningerne fra EFSA's hvidvasktilsyn med den estiske filial og gå mere i detaljen for at få retvisende oplysninger ikke gav det ønskede resultat, da oplysningerne i sidste ende alligevel ikke i alle tilfælde var retvisende. Finanstilsynet har blandt andet af denne årsag påbudt banken at sikre, at Finanstilsynet modtager fyldestgørende information, og at bestyrelse og direktion er tilstrækkelig involveret heri.

Redegørelsen forholder sig desuden til, om Finanstilsynet i tilstrækkelig grad har inddraget viden fra *den interne whistleblower* i Danske Bank. Finanstilsynets overvejelser herom var på den ene side, om oplysninger fra whistlebloweren kunne give en bedre belysning af sagen, og på den anden side at det forhold, at Finanstilsynet undersøgte Danske Bank, var en fortrolig oplysning, som ville blive uberettiget videregivet, hvis Finanstilsynet henvendte sig til whistlebloweren. Sagen var desuden tilstrækkeligt oplyst til, at Finanstilsynet i maj 2018 kunne træffe afgørelse også uden yderligere oplysninger fra whistlebloweren, da Finanstilsynet havde modtaget whistleblowerens oplysninger fra Danske Bank i 2017 og 2018 og i vid udstrækning lagt dem til grund i afgørelsen.

Whistlebloweren blev i medierne citeret for, at der var fejl og mangler i sagsfremstillingen i Finanstilsynets afgørelse, uden at han dog angav hvilke. Finanstilsynet tog derfor gentagne gange kontakt til ham. Dette har ikke ført til, at whistlebloweren har ønsket at tale med Finanstilsynet.

Der har været rejst kritik af, at Finanstilsynet i forbindelse med afgørelsen i maj 2018 *ikke politianmeldte Danske Bank*. Efter almindelige forvaltningsretlige principper kan Finanstilsynet kun politianmelde en virksomhed eller en person, når Finanstilsynet på baggrund af sit kendskab og sin faglige vurdering af sagen sammenholdt med domstolspraksis anser det for sandsynligt, at anmeldelsen kan føre til domfældelse. Det har i en række sager med danske pengeinstitutter i perioden efter finanskrisen i 2008 vist sig at være meget vanskeligt at føre sager om mangelfuld ledelse til dom efter ledelsesreglerne i lov om finansiel virksomhed. Trods bankens ledelsesmæssige svigt og sagens alvor var det ikke sandsynligt, at en politianmeldelse for overtrædelse af ledelsesreglerne i lov om finansiel virksomhed ville føre til domfældelse.

Finanstilsynet er også blevet kritiseret for *ikke at kræve medlemmer af Danske Banks ledelse fjernet fra deres poster*. I forbindelse med Finanstilsynets undersøgelse af Danske Banks ledelse og styring i foråret 2018 vurderede Finanstilsynet, om de involverede ledelsesmedlemmer som følge af deres håndtering af Estland-sagen fortsat levede op til hæderlighedskravet. Der var imidlertid ikke grundlag for at rejse fit & proper-sager.

Der har i pressen været rejst kritik af, at afgørelsen fra maj 2018 ikke omtaler *et møde i Danske Bank i oktober 2013*, hvor det blev drøftet, om banken skulle nedskalere International Banking-afdelingen i den estiske filial som følge af hvidvaskrisici. På mødet ønskede den administrerende direktør at finde en middelvej og drøfte emnet i et andet forum. Finanstilsynet var bekendt med udtalelsen, og den indgik dermed også i grundlaget for afgørelsen. Finanstilsynet fandt det imidlertid mere relevant at medtage et tilsvarende citat fra bestyrelsens strategiseminar i juni 2014, hvor strategien i Baltikum blev drøftet.

Den administrerende direktør havde på dette tidspunkt en meget mere omfattende viden end i oktober 2013 om manglerne ved hvidvaskforebyggelsen i den estiske filial. Det var derfor betydeligt mere markant, at den administrerende direktør i juni 2014 advarede mod en hurtig afvikling af baltiske aktiviteter, end at han gjorde det i oktober 2013.

Der har været rejst kritik af, at *Finanstilsynets daværende bestyrelsesformand* i perioden 2016-2018 som tidligere direktionsmedlem i Danske Bank kan have påvirket Finanstilsynets konklusioner i forbindelse med behandling af afgørelsen til Danske Bank fra maj 2018. Den daværende bestyrelsesformand erklærede sig i hele perioden, hvor Finanstilsynets bestyrelse behandlede sagen mod Danske Bank, inhabil og deltog derfor ikke i møderne på dette punkt. Der har således ikke været risiko for, at Finanstilsynets afgørelse ville blive påvirket af den daværende bestyrelsesformands personlige interesser i sagen. Dette understreges af, at Finanstilsynets afgørelse indeholder væsentlig kritik af den daværende bestyrelsesformand i hans rolle som bankens CFO og den ansvarlige i bankens direktion for compliance og forebyggelse af hvidvask.

Idékatalog

Finanstilsynet har udarbejdet et idékatalog, der indeholder en række forslag vedrørende skærper af lovgivningen, en styrkelse af hvidvasktilsynet og en tilførsel af ekstra ressourcer til Finanstilsynet. Nogle af forslagene vedrører tilsynsvirksomheden, hvor bestyrelsen fastsætter rammerne for Finanstilsynet. Det vil kræve politisk beslutning om at tilføre Finanstilsynet ressourcer, hvis disse forslag skal gennemføres. Hvis der tilføres ressourcer, vil forslagene kunne iværksættes relativt hurtigt. Andre forslag forudsætter lovændringer.

Forslagene sigter på at adressere forhold afdækket af forløbet, men der er også forslag, som kan være med til at sikre Danmark en regulering og et tilsyn på området, der er i europæisk topklasse. Forslagene grupperes i fire hovedområder og uddybes i kapitel 5:

A: Bedre og mere effektive forsvarslinjer i bankerne

B: Oplysningspligt og strafansvar samt bedre beskyttelse af whistleblowere

C: Hårdere konsekvenser, når bankledelsen svigter sit ansvar

D: Et hvidvasktilsyn i europæisk topklasse

Danske Bank er fortsat i gang med at afdække aktiviteterne i den estiske filial. Finanstilsynet har også genåbnet sin undersøgelse af banken og undersøger her, om bankens egne advokatundersøgelser giver nye oplysninger i forhold til de oplysninger, der var grundlaget for Finanstilsynets afgørelse i maj 2018. Herudover efterforskes sagen af SØIK og af myndighederne i både Estland

og USA. Forhold, der kan blive afdækket i disse processer, indgår ikke i redegørelsen.

Der er eller vil blive igangsat en række andre officielle undersøgelser af den konkrete sag såvel som Finanstilsynets hvidvasktilsyn mere generelt. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) er således i gang med at undersøge bl.a. Finanstilsynets ageren i relation til den konkrete sag. Statsrevisorerne har desuden bedt Rigsrevisionen om at undersøge det danske hvidvasktilsyn mere generelt. Endelig har Finanstilsynet aftalt med IMF, at IMF senere i år vil blemarke både regulering og tilsyn på hvidvaskområdet mod andre, relevante lande. Disse undersøgelser kan munde ud i yderligere forslag til områder, hvor hvidvasktilsynet og hvidvaskreguleringen kan styrkes.

Indledning

Danske Banks overtrædelser af hvidvasklovgivningen omfattede meget store beløb, og manglerne i bankens overordnede styring stod på i en årrække. Sagen har haft alvorlige konsekvenser for banken, og den har skadet befolkningens tillid til det finansielle system og Danmarks omdømme. Det er afgørende, at der rettes op på disse forhold.

Sagen har medført, at der er rejst en række spørgsmål vedrørende Finanstilsynets ansvar og ageren i sagen, herunder vedrørende Finanstilsynets samarbejde med EFSA. Erhvervsministeren har på den baggrund anmodet Finanstilsynet om at klarlægge sagens faktiske forhold og beskrive Finanstilsynets ageren i sagen.

Erhvervsministeren har desuden bedt Finanstilsynet se på behovet for ændringer i lovgivningen i forlængelse af Estland-sagen og på behovet for at styrke Finanstilsynet, herunder via ekstra ressourcer, så risikoen for gentagelser minimeres.

Finanstilsynet har i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen konsulteret Kammeradvokaten. Kammeradvokaten har bidraget i forhold til vurderingen af ansvarsfordelingen på hvidvaskområdet og vurderingen af, hvilke oplysninger Finanstilsynets tavshedspligt muliggør at videregive, herunder offentliggøre.

Estland-sagen er genstand for massiv omtale i medierne. Herudover er erhvervsministeren adskillige gange blevet kaldt i samråd i Folketingets Erhvervsudvalg om sagen. Både Danske Bank, det estiske finanstilsyn og whistlebloweren har givet omfattende og detaljerede oplysninger til offentligheden om sagen. Finanstilsynets handlinger og undladelser er flere gange i den kraftige debat blevet omtalt ukorrekt eller på en måde, der giver et misvisende billede af kendsgerningerne. Finanstilsynet har i samråd med Kammeradvokaten vurderet, at Finanstilsynet kan offentliggøre de oplysninger, som ikke er markeret med gråt, med respekt for tavshedspligten.

Finanstilsynets ansatte er under ansvar efter straffeloven forpligtet til at hemmeligholde fortrolige oplysninger, som de får kendskab til gennem tilsynsvirksomheden. Loven giver Finanstilsynet en mulighed for at videregive fortrolige oplysninger til ministeren som led i dennes overordnede tilsyn. Afsnit markeret med gråt i redegørelsen indeholder fortrolige oplysninger, som Finanstilsynet alene kan videregive til ministeren. Det samme gør sig gældende for bilag 4 og 7, som ikke offentliggøres. De dele af bilag 4 og 7, der ikke er fortrolige, er allerede afspejlet i redegørelsen. Tavshedspligten følger oplysningerne, og Finanstilsynet skal gøre opmærksom på, at ministeren på den måde bliver underlagt samme tavshedspligt som Finanstilsynet i forhold til de oplysninger i redegørelsen, som er markeret med gråt. Det betyder, at de med

gråt markerede oplysninger ikke lovligt kan videregives, herunder offentliggøres. Også denne vurdering er foretaget i samråd med Kammeradvokaten.

Kammeradvokaten har afgivet en erklæring om, at de dele, som ikke kan offentliggøres, ikke strider mod redegørelsens konklusioner. Erklæringen er vedlagt redegørelsen som bilag 1.

Kapitel 1: Beskrivelse af forløbet med Danske Banks estiske filial

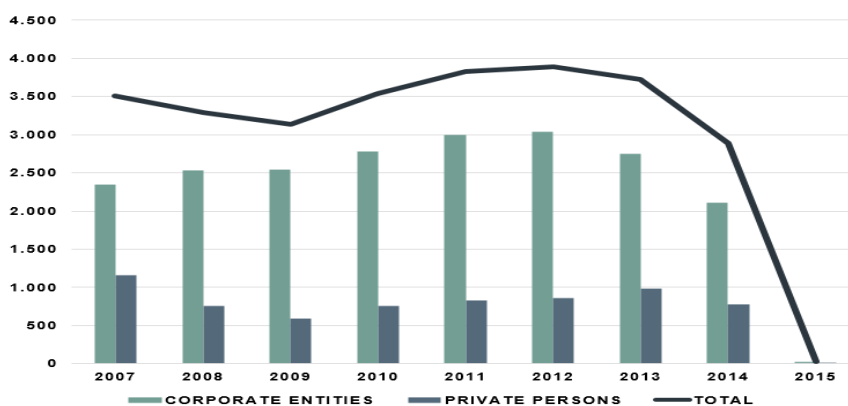
Danske Bank erhvervede finske Sampo Bank i slutningen af januar 2007, herunder bankens estiske datterselskab, AS Sampo Pank. Datterselskabet blev i 2008 omdannet til en filial af Danske Bank A/S.

Datterselskabet i Estland havde ved erhvervelsen i 2007 adskillige såkaldte non-resident kunder, det vil sige kunder, som ikke var fra de tre baltiske stater. Heraf var størstedelen fra Rusland og andre tidligere sovjetstater.

I 2013 etablerede filialen International Banking-afdelingen, som førte lister over non-resident kunderne i afdelingen. Bankens advokatundersøgelse foretaget af Bruun & Hjejle er nået frem til, at der ved Danske Banks erhvervelse i 2007 var 3.500 af den type kunder, som i 2013 kom i International Banking-afdelingen.

Antallet af disse kunder steg ifølge advokatundersøgelsen til ca. 4.000 i 2012 for derefter at falde, indtil afdelingen blev lukket ned i 2015 med afvikling af de sidste kunder i januar 2016, jf. figur 1. Der var en betydelig udskiftning af non-resident kunder. Ifølge advokatundersøgelsen var der i perioden fra 2007 til januar 2016 i alt ca. 10.000 kunder af den type, som fra 2013 var i International Banking-afdelingen.

Figur 1: Udviklingen i non-resident porteføljen

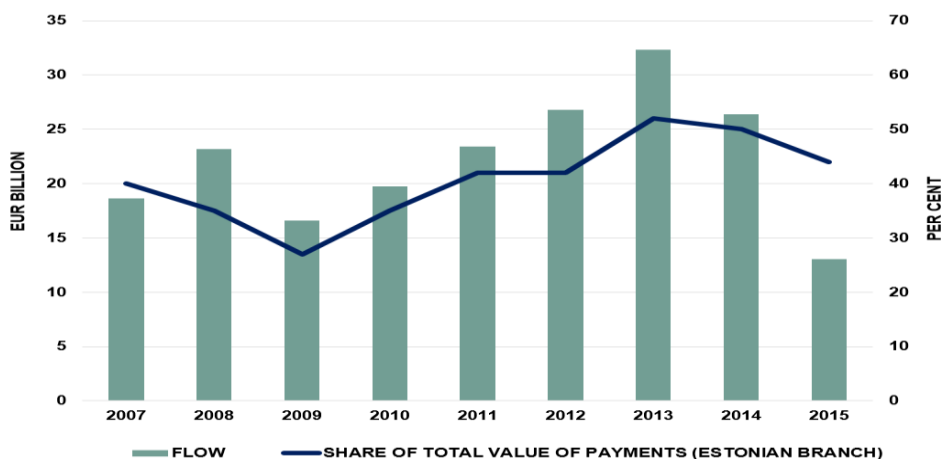


Kilde: Bruun og Hjejles rapport om non-resident porteføljen i Danske Banks estiske filial, s. 24. Tallene er opgjort ultimo året.

Der var også ikke-baltiske kunder udenfor International Banking-afdelingen, og nogle kunder i International Banking-afdelingen blev inden lukningen af denne overført til andre afdelinger i filialen. Samlet var der i perioden omkring 15.000 ikke-baltiske kunder i filialen, dvs. de 10.000 nævnt ovenfor og yderligere 5.000. Disse 15.000 kunder stod for transaktioner på i alt omkring 1.500 mia. kr. i perioden 2007-2015, jf. figur 2. Eksterne parter har således overført

ca. 1.500 mia. kr. til non-resident kunder, og non-resident kunderne har videresendt et stort set tilsvarende samlet beløb til eksterne modtagere.

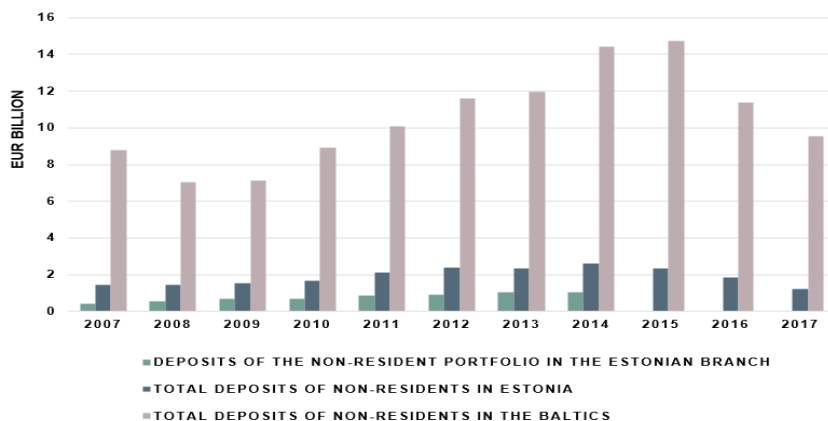
Figur 2: Transaktionsflow for non-resident kunder



Kilde: Bruun og Hjejles rapport om non-resident porteføljen i Danske Banks estiske filial, s. 30.

Figur 3 viser den estiske filials indlån fra non-resident kunder set i forhold til alle non-resident kunder i dels Estland, dels de baltiske lande som helhed. Som det fremgår, er omfanget af indlån fra non-resident kunder stort i de baltiske lande.

Figur 3: Den estiske filials indlån fra non-resident kunder set i forhold til alle indlån fra non-resident kunder i Estland og i de baltiske lande som helhed



Kilde: Bruun og Hjejles rapport om non-resident porteføljen i Danske Banks estiske filial, s. 26. Tallene er opgjort ultimo året.

Danske Bank havde siden erhvervelsen af det estiske datterselskab (senere filial) i 2007 været opmærksom på den forøgede hvidvaskrisiko. Banken havde derfor implementeret særlige procedurer for håndtering af disse risici i

filialen. Danske Banks ledelse blev tilsyneladende først opmærksom på de mulige overtrædelser af hvidvaskreglerne i den estiske filial i andet halvår af 2013. Først meddelte en af filialens to korrespondentbanker² i juli 2013, at den ønskede at afbryde samarbejdet med filialen som følge af hvidvaskrisici. Dernæst henvendte chefen for markedsafdelingen (herefter "whistlebloweren") i filialen sig i december 2013 til et medlem af koncernens direktion og andre ledende medarbejdere i hovedsædet i København og advarede om potentiel hvidvask i den estiske filials International Banking-afdeling. Whistlebloweren kom derefter i januar 2014 med yderligere anklager, og han kom senere flere gange med omfattende beskrivelser af betydelige problemer i filialen, herunder med relation til filialens ledelse og forretningsmodel.

På den baggrund undersøgte Danske Banks interne revision og et eksternt konsulentfirma i 2014 hvidvaskrisici i filialen. Undersøgelserne bekræftede betydelige mangler, som whistlebloweren havde påpeget. Banken iværksatte på den baggrund interne tiltag. Tiltagene var dog utilstrækkelige. Først efter pres fra EFSA og efter, at filialens ene daværende korrespondentbank helt havde afbrudt samarbejdet, og den anden korrespondentbank delvis havde gjort det, blev International Banking-afdelingen nedlukket i løbet af 2015 og januar 2016. Forløbet er nærmere beskrevet i Finanstilsynets afgørelse af 3. maj 2018 (bilag 5).

I løbet af 2017 var der i medierne omtale af den såkaldte Russian Laundromat-sag, hvor der var klare tegn på hvidvask af penge fra Rusland og Moldova gennem bl.a. Danske Banks estiske filial. Senere var der også medieomtale af sandsynlig hvidvask gennem den estiske filial i relation til bl.a. kunder fra Aserbajdsjan. Finanstilsynet bad på baggrund af disse sager Danske Bank redegøre for de konkrete beskyldninger og for håndtering af hvidvaskrisici generelt i den estiske filial. Finanstilsynets opfølgende spørgsmål førte til, at banken leverede et omfattende skriftligt materiale på ca. 4.000 sider. Undersøgelsen førte til en række påbud og påtaler til Danske Bank i maj 2018, jf. nedenfor.

Danske Bank tog i september 2017 selv initiativ til en advokatundersøgelse af de mistænkelige transaktioner i den estiske filial i perioden 2007-2015. Banken besluttede senere, at undersøgelsen også skulle omfatte non-resident kunder i filialerne i Litauen og Letland. Senere i 2017 besluttede banken også at iværksætte en advokatundersøgelse af potentielt institutionelt og individuelt ansvar som følge af handlinger og undladelser foretaget af personer i banken. Bankens egne undersøgelser af de potentielt ulovlige transaktioner blev således først igangsat ca. fire år efter whistleblower-henvendelsen og efter eksternt pres på banken i forbindelse med omfattende medieomtale.

² En korrespondentbank er en bank, som en anden bank anvender til at gennemføre betalinger og kreditformidling til og fra udlandet. Eksempelvis vil en dansk bank have en amerikansk korrespondentbank til at gennemføre US-dollarbetalinger for de af bankens kunder, der yder eller modtager betalinger i US-dollar.

I september 2018 offentliggjorde Danske Bank en rapport om sine egne advokatundersøgelser. Rapporten konkluderede, at non-resident kunder havde gennemført transaktioner på i alt omkring 1.500 mia. kr. gennem den estiske filial i perioden 2007-2015, og at en stor andel var mistænkelige og dermed potentielt ulovlige hvidvaskaktiviteter. Undersøgelserne bekræftede herudover generelt de konklusioner, der var indeholdt i Finanstilsynets afgørelse fra maj 2018.

I afgørelsen fra maj 2018 vurderede Finanstilsynet, at det var særligt kritiserbart, at banken først i september 2017 tog initiativ til en undersøgelse af omfanget af mistænkelige transaktioner og kundeforhold fra den utilstrækkelige hvidvaskforebyggelse i filialen.

Filialens tidligere indberetninger af mistænkelige aktiviteter til den estiske hvidvaskmyndighed (FIU) var ikke tilfredsstillende, men der blev indberettet nogle aktiviteter. Det fremgår af rapporten offentliggjort af banken, at for de ca. 10.000 kunder, der hørte til i International Banking-afdelingen, indgav den estiske filial i perioden 2007-2015 rapporter om mistænkelig aktivitet på 653 kunder. Desuden stillede den estiske hvidvaskmyndighed i denne periode spørgsmål til filialen om 1.007 af de ca. 10.000 kunder.

Advokatundersøgelsen så også på yderligere ca. 5.000 kunder, som ikke hørte til i International Banking-afdelingen, men som også var non-resident kunder. Fra 2007-2015 var 107 af disse kunder genstand for en eller flere rapporter om mistænkelig aktivitet indgivet af den estiske filial. 61 var genstand for en forespørgsel fra den estiske hvidvaskmyndighed.

Af rapporten fremgår også, at banken ved undersøgelserne havde fundet, at 42 medarbejdere og agenter havde været involveret i mistænkelig aktivitet, og at de blev indberettet til den estiske hvidvaskmyndighed i overensstemmelse med estisk lovgivning. Desuden var otte tidligere ansatte blevet anmeldt til estisk politi af Danske Bank. Banken fandt, at det var sandsynligt, at der var begået kriminelle handlinger. Ti tidligere medarbejdere i filialen blev i december 2018 anholdt i Estland.

Finanstilsynets undersøgelse viste også, at det var sandsynligt, at medlemmer af ledelsen og/eller medarbejdere i filialen havde begået kriminelle handlinger. I Finanstilsynets afgørelse fra 3. maj 2018 står der således følgende:

"Der var i perioden efter whistleblower-henvendelsen flere indikationer på, at medlemmer af ledelsen og/eller medarbejdere i filialen samarbejdede med non-resident kunder om kriminelle handlinger eller i hvert fald kendte til dem. Banken undersøgte det dog ikke, og der var ingen ledere eller medarbejdere, som blev afskediget eller fik andre opgaver på grund af en sådan mistanke."

Denne observation gav anledning til dette påbud i afgørelsen:

”Finanstilsynet påbyder med henvisning til § 71, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed og § 17, stk. 1, i ledelsesbekendtgørelsen bestyrelsen og direktionen at sikre, at når der er mistanke om bankens leders eller medarbejders samarbejde med kunder om deltagelse i kriminalitet eller kendskab til kunders kriminalitet, foretager banken tilstrækkelige undersøgelser og tager højde for mistanken ved den løbende tildeling af opgaver til disse ledere eller medarbejdere.”

Bankens advokatundersøgelse af de gennemførte transaktioner er ikke afsluttet. Der er dermed en række kunder, der ikke er gennemgået, bl.a. non-resident kunder i filialerne i Litauen og Letland. [REDACTED]

[REDACTED] Der pågår også stadig screeninger i forhold til sanktionslister.

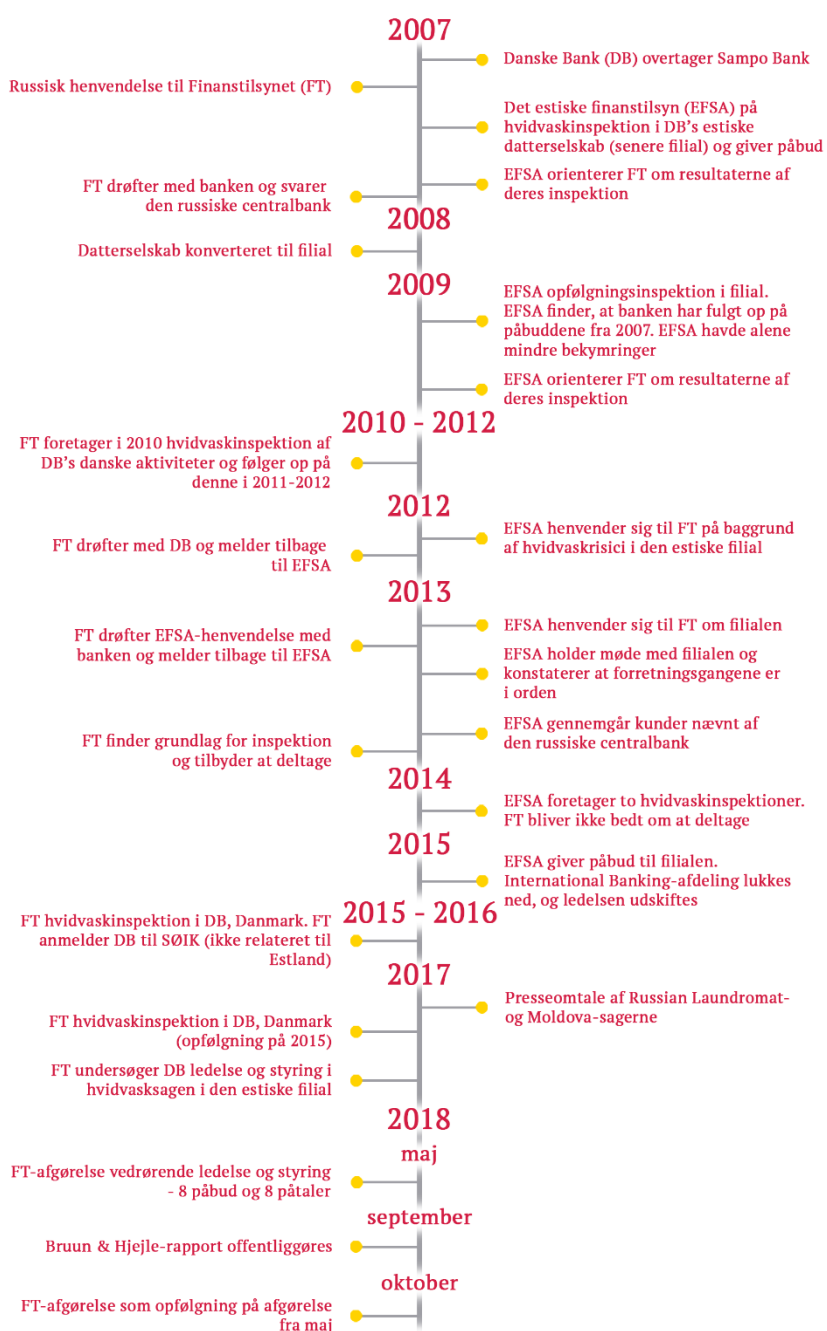
Den administrerende direktør, andre ledende medarbejdere, bestyrelsesformanden og formanden for bestyrelsens revisionsudvalg har efterfølgende forladt deres positioner i banken. Dermed har alle ledende medarbejdere i Danske Bank, der har været involveret i sagen, forladt deres stillinger i banken ved udgangen af 2018.

Kapitel 2: Tilsynet med hvidvaskrisici i Danske Bank 2007-2018

I det følgende beskrives EFSA's hvidvasktilsyn med Danske Banks estiske filial i perioden 2007-2015, Finanstilsynets hvidvasktilsyn med Danske Banks danske aktiviteter og Finanstilsynets tilsyn med Danske Banks overordnede ledelse og styring. Der er en uddybende ikke-offentliggjort beskrivelse i bilag 4 med tilhørende underbilag. Forløbet er illustreret som en tidslinje i figur 4.



Figur 4:
Tidslinje over tilsynet med hvidvask i Danske Bank



2.1 Ansvarsfordelingen mellem Finanstilsynet og EFSA

I henhold til EU-reglerne er EFSA som værtslandstilsyn for Danske Banks estiske filial ansvarlig for hvidvasktilsynet med filialens aktiviteter. Finanstilsynet er som hjemlandstilsyn for Danske Bank bl.a. ansvarlig for tilsynet med, at koncernen har tilstrækkelig kapital og likviditet, og for tilsynet med koncernens overordnede styring af sine aktiviteter. Finanstilsynet er også ansvarlig for hvidvasktilsynet med Danske Banks danske aktiviteter. Denne ansvarsfordeling er uddybende beskrevet af Kammeradvokaten, jf. bilag 2.

Arbejdsdelingen mellem Finanstilsynet som ansvarlig for tilsynet med koncernen og EFSA som ansvarlig for tilsynet med hvidvaskrisici i Estland er også afspejlet i den tilsynspraksis, der har været siden 2007. EFSA gennemførte således fire hvidvaskinspektioner i den estiske filial i perioden 2007-2014 og havde også mellem inspektionerne en række tilsynsaktiviteter på hvidvaskområdet i forhold til filialen. Finanstilsynet gennemførte tilsvarende hvidvaskinspektioner af Danske Banks danske aktiviteter, jf. også beskrivelsen nedenfor.

Der er en tilsvarende arbejdsdeling på hvidvaskområdet i samarbejdet med tilsynsmyndigheder i de andre lande, hvor Danske Bank har aktiviteter. Hvidvaskinspektionerne i Danske Banks datterselskaber og filialer i disse lande er således gennemført af tilsynsmyndigheden i det pågældende land, der også mellem inspektionerne har kontakten til datterselskabet eller filialen om hvidvaskforebyggelse. Finanstilsynet vurderer, at hvidvasktilsynet med den estiske filial var mere omfattende end det tilsvarende tilsyn med Danske Banks datterselskaber og filialer i de øvrige lande.

Ansvarsfordelingen er også fastslået i en fælles erklæring fra Finanstilsynet og EFSA fra den 28. maj 2018:³

Det estiske finanstilsyn, Finantsinspeksioon, og Finanstilsynet udtrykker i denne udtalelse deres fælles forståelse af ansvarsfordelingen mellem de to tilsynsmyndigheder som svar på en række forespørgsler fra medierne.

Ifølge EU's bankdirektiver ligger det prudentielle⁴ tilsynsansvar for grænseoverskridende banker som udgangspunkt hos hjemlandets finanstilsyn.

I henhold til den europæiske hvidvaskregulering, særligt artikel 48 i det fjerde europæiske hvidvaskdirektiv, varetages tilsynet med hvidvaskforebyggelse af værtslandets kompetente myndigheder. Hvis en bank driver virksomhed i en anden EU-medlemsstat, er hjemlandets kompe-

³ Den originale engelske version er vedlagt som bilag 3.

⁴ Det prudentielle tilsyn omfatter tilsynet med bankens kapital, likviditet mv.

tente myndighed ansvarlig for tilsynet med den omfattede enheds koncernpolitikker og -procedurer i forhold til at forebygge hvidvask og finansiering af terrorisme. Den kompetente myndighed i hjemlandet bør samarbejde tæt med værtsmedlemsstatens kompetente myndighed og underrette sidstnævnte om eventuelle problemer, der kan påvirke dens vurdering af bankens overholdelse af værtslandets regler om forebyggelse af hvidvask og finansiering af terrorisme.

Som et eksempel på ansvarsfordelingen tilsynene imellem har Finanstilsynet for nylig foretaget en undersøgelse af Danske Banks ledelse og styring vedrørende filialen i Estland, mens Finantsinspeksioon i Estland har gennemført undersøgelser i Danske Banks estiske filial af bankens organisation og compliance på området for hvidvaskforebyggelse. I Estland og Danmark varetages strafferetlige sager vedrørende hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme af politi og anklagemyndighed. Finantsinspeksioon og Finanstilsynet er heller ikke hvidvasksekretariater. Finansielle tilsynsmyndigheder koncentrerer sig i overensstemmelse med gældende lovgivning om tilsynet med de finansielle virksomheders solvens og forretningsførelse.

Finantsinspeksioon og Finanstilsynet er begge dedikerede til at udføre deres respektive tilsynsopgaver og til at samarbejde og dele information.

2.2 Hvidvasktilsyn i praksis

Med hvidvask forstås, at man uberettiget modtager eller skaffer sig selv eller andre et økonomisk udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Der vil også være tale om hvidvask, hvis man skjuler eller på anden måde sikrer det økonomiske udbytte fra en strafbar lovovertrædelse⁵.

Forebyggelsen af hvidvask sker primært ved, at virksomhederne, der er omfattet af lovgivningen, kender deres kunder og overvåger disses transaktioner. Transaktionsovervågningen skal ske helt tæt på kunderne, og den skal ske løbende, for at virksomhederne kan reagere hurtigt.

Det er en kompliceret opgave at identificere de mistænkelige transaktioner, da det samlede transaktionsomfang, der omfatter mistænkelige såvel som helt almindelige transaktioner, er særdeles stort. I Danmark er der transaktioner for over 500 mia. kr. pr. bankdag, alene igennem de centrale betalings-systemer.

⁵ Definitionen følger af hvidvasklovens § 3: Ved hvidvask forstås i denne lov:

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

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

3) Forsøg på eller medvirken til sådanne dispositioner.

Stk. 2. Stk. 1 omfatter også dispositioner foretaget af den, der har begået den strafbare lovovertrædelse, som udbyttet eller midlerne hidrører fra.

Finanstilsynet fører tilsyn med de ca. 1.400 finansielle virksomheder, der er omfattet af hvidvaskloven. Andre danske myndigheder fører tilsyn med et stort antal andre virksomheder, der også er omfattet af loven.

Finanstilsynet fører tilsyn med, om de finansielle virksomheder overholder lovgivningen, herunder om de har procedurer, systemer og en organisation, der sikrer, at de kender kunderne, overvåger deres transaktioner og underretter Hvidvasksekretariatet hos SØIK om mistænkelige transaktioner og mistænkelig adfærd.

Finanstilsynet skal ikke føre tilsyn med eller gennemgå de enkelte transaktioner, da den forpligtelse ligger hos virksomhederne. I forbindelse med en inspektion vil Finanstilsynet dog som regel udtage en eller flere stikprøver af kunderne med henblik på at teste, om virksomhedens interne procedurer og systemer fungerer i praksis.

2.3 Tilsynet med hvidvaskrisici i Danske Banks estiske filial

Den russiske centralbank advarede i juni 2007 Finanstilsynet om hvidvaskrisici relateret til en række russiske kunder i Danske Banks nyerehvervede estiske datterselskab, der på det tidspunkt ikke var omdannet til en filial. Forholdet mellem Rusland og Estland var i 2007 anspændt. Finanstilsynet bad på baggrund af henvendelsen Danske Bank om en redegørelse og drøftede sagen med Danske Banks chef for den juridiske afdeling (som også var bankens hvidvaskansvarlige) og bankens revisionschef. Fra begge var tilbagemeldingen, at der ikke var problemer i forhold til hvidvaskrisici i det estiske datterselskab. Finanstilsynet meddelte dette til EFSA. Finanstilsynet modtog desuden på nogenlunde samme tidspunkt konklusionerne fra EFSA's egen hvidvaskundersøgelse i datterselskabet samme år, jf. nedenfor.

EFSA var både før Danske Banks køb af aktiviteterne i Estland og i perioden fra 2007 og frem opmærksom på filialens store omfang af non-resident kunder og risikoen for, at der kunne ske hvidvask gennem filialen. EFSA gennemførte således i marts-april 2007 en hvidvaskinspektion i det estiske datterselskab og fandt mangler i forhold til datterselskabets håndtering af hvidvaskrisici. EFSA gav på den baggrund datterselskabet påbud om at indføre yderligere tiltag til at undersøge nye non-resident kunder og om at styrke de interne procedurer for forebyggelse af hvidvask. Danske Bank forpligtede sig til at foretage de krævede forbedringer i den nyerehvervede datterbank.

I 2009 gennemførte EFSA en opfølgende hvidvaskinspektion i filialen (det tidligere datterselskab). EFSA fandt i den forbindelse, at filialen havde fulgt op på påbuddet fra 2007 på passende vis. EFSA konkluderede bl.a., at filialen var opmærksom på hvidvaskrisici og havde iværksat tiltag til at håndtere hvidvaskrisici, der var på linje med de højeste internationale standarder og passende i forhold til at opretholde non-resident kunderne. EFSA konkluderede også, at EFSA havde konstateret nogle svagheder, men ikke fundet alvorlige

mangler eller problemer. Finanstilsynet blev orienteret af EFSA om konklusionerne.

Estlands hvidvaskregulering og -tilsyn evalueres af Moneyval, der er en overvågningsenhed under Europarådet⁶. Evalueringen sker i forhold til de internationale standarder for hvidvasktilsyn (FATF-standarderne). Moneyval konkluderede i 2008, at:

”Det tyder på, at Estland nu har et sundt lovgivningsmæssigt og institutionelt system til forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering, og at de opnåede resultater på basis af den tidligere lovgivning er anerkendelsesværdige. Denne vurdering er også støttet af det faktum, at der var en god forståelse af forholdene omkring forebyggelse af hvidvask og terrorfinansiering hos repræsentanter fra den private sektor, som vurderingsteamet [fra Moneyval] mødte” (Finanstilsynets oversættelse)⁷.

I 2014 konkluderede Moneyval, at Estland havde taget adskillige vigtige skridt til at forbedre overholdelsen af FATF's anbefalinger og havde vist fremskridt på flere områder siden vurderingen i 2008. En del ny lovgivning var vedtaget, og nye lovgivningsmæssige instrumenter og vejledninger var udstedt for at opfylde mangler i 2008⁸.

Finanstilsynet har fra oversættelser af inspektionsrapporter udarbejdet af EFSA indtryk af, at EFSA's hvidvaskinspektioner var omfattende og grundige, og at inspektionsrapporterne indeholdt detaljerede beskrivelser af grundlaget for EFSA's konklusioner.

Mens Finanstilsynet således, i overensstemmelse med ansvarsfordelingen på området, ikke har foretaget hvidvaskinspektioner i den estiske filial, gennemførte Finanstilsynet i 2009 og 2011 kreditinspektioner i den estiske filial som led i hjemlandstilsynets samlede solvenstilsyn med Danske Bank-koncernen. Finanstilsynets tilgang er at vurdere både første og anden forsvarslinje mod tab på kreditrisici, når sådanne forebyggende inspektioner udføres.

Ved inspektionen i foråret 2009 vurderede Finanstilsynet, at der var behov for en betydelig stigning i nedskrivningerne på filialens udlån. Filialen blev også påbudt at forbedre sine nedskrivningsberegninger. I forbindelse med den opfølgende inspektion i oktober 2011 fandt Finanstilsynet, at nedskrivningerne var steget markant siden foråret 2009, og at nedskrivningsberegningerne var forbedret. Derfor konkluderede Finanstilsynet, at banken havde levet op til

⁶ Estland er ikke medlem af den internationale hvidvaskorganisation, FATF.

⁷ Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures and the financing of terrorism (Moneyval), third round detailed assessment report on Estonia, 8-12 December 2008.

⁸ Committee of experts on the evaluation of anti-money laundering measures and the financing of terrorism (Moneyval), Report on fourth assessment visit on Estonia, 18 September 2014.

resultaterne fra inspektionen i 2009. På baggrund af inspektionen i 2011 konkluderede Finanstilsynet, at filialens kreditstyring var tilfredsstillende.

I januar 2012 kontaktede EFSA Finanstilsynet vedrørende den estiske filial, da EFSA var blevet bekymret over omfanget af non-resident kunder i filialen. Finanstilsynet tog på den baggrund kontakt til Danske Bank og bad banken forholde sig til EFSA's bekymringer. Chefen for den juridiske afdeling og chefen for compliance og hvidvask svarede, at man var meget opmærksom på risici forbundet med filialens non-resident kunder, og at processerne i filialen tog højde for disse risici. De oplyste også, at non-resident kunder havde været en målgruppe for den estiske bank i mange år, og at banken havde særlige kompetencer med hensyn til håndteringen af disse kunder. Desuden oplyste de, at koncernens interne revision havde vurderet processerne vedrørende forebyggelse af hvidvask i filialen i efteråret 2011 og havde fundet disse tilfredsstillende.

Finanstilsynet fandt imidlertid, at bankens forklaring var for overordnet, og udbad sig yderligere information. Chefen for compliance og hvidvask sendte på den baggrund en detaljeret beskrivelse af den estiske filials håndtering af hvidvaskrisici. Finanstilsynet orienterede EFSA om svaret og vedlagde de to breve fra Danske Bank. Finanstilsynet fandt, at den store koncentration af kunder fra højrisikolande kunne være problematisk, men at Finanstilsynets foreløbige konklusion, på baggrund af en gennemgang af bankens forretningsgange, var, at bankens procedurer og kontrolforanstaltninger var tilfredsstillende.⁹

I marts 2013 tog EFSA igen kontakt til Finanstilsynet vedrørende hvidvaskrisici i den estiske filial. Henvendelsen var baseret på en advarsel fra den russiske centralbank med en liste over en række af filialens russiske kunder, som den russiske centralbank vurderede var mistænkelige, og på EFSA's egne analyser af filialens kundesammensætning. Finanstilsynet bad Danske Bank forholde sig til EFSA's henvendelse. Bankens fungerende chef for den juridiske afdeling svarede, at den estiske filial havde et særligt setup i lyset af den forhøjede hvidvaskrisiko i filialen. Den fungerende chef for den juridiske afdeling henviste desuden til den detaljerede beskrivelse af setuppet, som banken havde sendt året før, jf. ovenfor. Finanstilsynet orienterede EFSA herom i april 2013.

EFSA holdt i forlængelse heraf et møde med chefen for den estiske filial. Af et referat fra mødet fremgår det, at EFSA havde fokus på hvidvaskrisici i filialen og vurderede, at dens risikoappetit lå over gennemsnittet for den estiske

⁹



banksektor. Af referatet fremgår også, at EFSA fandt, at filialens hvidvaskprocedurer var i overensstemmelse med kravene hertil. EFSA understregede, at det var vigtigt, at filialens forretningsgange for hvidvaskforebyggelse blev fulgt i praksis. Følgende fremgår af referatet:

”Raul Malmstein og Kaido Tropp [EFSA’s ledelse] anerkendte de forelagte oplysninger og påpegede, at EFSA har meget stort fokus på hvidvaskforebyggelsen i banker og betalingsinstitutter. De bekræftede, at samarbejdet med banken har været effektivt og konstruktivt. EFSA indrømmer, at bankens interne hvidvaskprocedurer er i overensstemmelse med de fastsatte krav om forebyggelse på et tilfredsstillende niveau, men påpegede, at EFSA mente, at risikoappetitten i filialen virkede over gennemsnittet, sammenlignet med den generelle estiske banksektor. Der er ingen bebrejdelser mht. niveauet af retningslinjer i banken. EFSA understreger, at »Kend din kunde«-politikken skal overholdes, ikke blot i skriftlige procedurer, men også i de daglige aktiviteter. Det er vigtigt at vide, hvor og hvordan kunden gør forretning, og at dette bør være i overensstemmelse med transaktionerne på bankkontoen” (Finanstilsynets oversættelse).

EFSA orienterede efterfølgende Finanstilsynet om mødet med filialens ledelse og EFSA’s opfølgning på den russiske advarsel. EFSA havde anmodet filialen om materiale om de russiske kunder i filialen, som var omtalt i advarslen fra den russiske centralbank, og havde foretaget en vurdering af dem. EFSA havde ikke fundet væsentlige brud på interne procedurer eller lovkrav. EFSA fandt også, at selvom EFSA fortsat var bekymret, var der ikke grund til umiddelbare tilsynshandlinger. EFSA ville dog i de følgende måneder beslutte, om der skulle gennemføres en inspektion i filialen, og orientere Finanstilsynet herom.

Finanstilsynet fandt alligevel, at det kunne være relevant at gennemføre en hvidvaskinspektion i filialen, og tilbød EFSA at deltage i en sådan inspektion, hvis EFSA vurderede det hensigtsmæssigt. Finanstilsynet gentog tilbuddet flere gange. EFSA gennemførte efterfølgende to hvidvaskinspektioner i 2014. Finanstilsynet blev ikke bedt om at deltage.

EFSA’s hvidvaskinspektioner i 2014 afslørede store svagheder i filialens procedurer for forebyggelse af hvidvask. Filialen fulgte ikke de interne procedurer, og der blev ikke lavet den nødvendige kontrol af særligt non-resident kunderne. I 2015 gav EFSA på den baggrund filialen en række påbud. Dette var medvirkende til, at Danske Bank i 2015 lukkede ned for filialens International Banking-afdeling, og det førte til, at den lokale ledelse i filialen blev udskiftet. Afdelingen var helt nedlukket i starten af 2016. Banken valgte dog at overføre nogle af kunderne til andre afdelinger i filialen.

På baggrund af EFSA's konklusioner inddrog Finanstilsynet bankens håndtering af sin estiske filial i en hvidvaskinspektion af Danske Banks danske aktiviteter, der blev gennemført i 2015 og afrapporteret i 2016. Finanstilsynet gav Danske Bank en påtale for mangler i bankens overordnede håndtering af hvidvaskrisici i den estiske filial, jf. også nedenfor.

2.4 Tilsynet med hvidvaskrisici i Danske Banks aktiviteter i Danmark

Parallelt med processen omkring hvidvaskrisici i den estiske filial førte Finanstilsynet tilsyn med hvidvaskrisici i Danske Banks danske aktiviteter. Dette indebærer hvidvaskinspektioner i henholdsvis 2010 og 2011. Finanstilsynet fandt ved begge inspektioner, at koncernen på en række punkter ikke havde tilstrækkelige procedurer for forebyggelse af hvidvask. Finanstilsynet gav på baggrund af inspektionerne Danske Bank en række påbud, hvoraf påbuddene efter inspektionen i 2011 blev offentliggjort i 2012.

Finanstilsynet påbød Danske Bank, at:

- udarbejde tilstrækkelige skriftlige interne regler om kontrol af, at undervisningsprogrammerne overholdes, herunder på lederniveau, konsekvenserne af manglende deltagelse, samt om og hvornår der skal ske ajourføring af undervisningsmaterialet
- indføre procedurer med henblik på at sikre, at banken med passende intervaller gennemfører relevante uddannelses- og instruktionsprogrammer, der er tilpasset medarbejdere, som beskæftiger sig med særlige forretningsområder, herunder Danske Markets, Trade Finance, Financial Institutions og Transaction Services
- sikre, at der ikke sker udvidelse af engagementet med de eksisterende kunder, der ikke er tilstrækkeligt legitimerede, og at eksisterende engagementer afvikles, hvis det ikke er muligt at indhente den fornødne legitimation inden for en af banken fastsat kortere frist
- indføre tilstrækkelige procedurer i relation til oprettelse af kunder uden CPR-nummer, idet banken skal sikre, at disse kunder, foruden legitimering af navn og nationalt identitetsnummer, også legitimeres med adresse
- indføre procedurer, således at det ved oprettelse af privatkunder dokumenteres, om kunden har været fysisk tilstede for at legitimere sig eller ej, og at tilrette sine skriftlige interne regler, så det klart fremgår, hvad der er bankens politik for accept af distancekunder, samt dokumentationskrav i forbindelse hermed
- sikre, at bankens forretningsgange for virksomhedskunder, herunder institutionelle kunder, i tilstrækkeligt omfang beskriver krav til legitimation af

udenlandske kunder, klarlæggelse af ejer- og kontrolstruktur og skærpede krav til legitimation, og at der på sagerne er dokumentation for bankens oplysninger om ejer- og kontrolstruktur og legitimation af reelle ejere

- sikre, at der på sagerne registreres tilstrækkelige oplysninger om formålet med forretningsforbindelsen og det tilsigtede omfang heraf for virksomhedskunder, herunder institutionelle kunder, som grundlag for den løbende overvågning af kundens transaktioner. Det er Finanstilsynets opfattelse, at påbud meddelt herom i undersøgelsesrapport af 23. september 2010 ikke er opfyldt i tilstrækkelig grad
- indføre tilstrækkelige procedurer med henblik på at sikre, at banken overholder hvidvasklovens regler om grænseoverskridende korrespondentbankforbindelser
- indføre procedurer, der sikrer tilstrækkelig overvågning af værdipapirhandelstransaktioner i Danske Markets, kundetransaktioner i Trade Finance og transaktioner i relation til grænseoverskridende korrespondentbankforbindelser.

De identificerede mangler vedrørte ikke samme type mangler ved håndteringen af hvidvaskrisici, som senere blev identificeret i den estiske filial. Finanstilsynet fulgte op på påbuddene fra 2011-inspektionen ved en opfølgingsinspektion den 12. november 2012 og fandt, på baggrund af bankens oplysninger, at Danske Bank levede op til alle påbuddene.

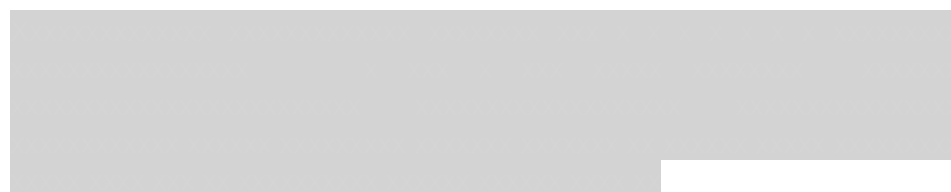
Danske Bank havde på dette tidspunkt ansøgt den amerikanske centralbank om tilladelse til at åbne en filial i New York. Den amerikanske centralbank var bekymret over Finanstilsynets påbud til banken i juni 2012. Påbuddene var ikke relateret til forholdene i den estiske filial. Finanstilsynet sendte den 30. november 2012 et brev til Danske Bank i en dansk og en engelsk version, hvori Finanstilsynet, baseret på oplysningerne fra Danske Bank, bekræftede, at Danske Bank havde efterlevet påbuddene på hvidvaskområdet. Formålet med den engelske version af brevet var, at det kunne videregives til den amerikanske centralbank.

På en opfølgende inspektion i 2015 fandt Finanstilsynet, modsat hvad Danske Bank havde oplyst i november 2012, at banken ikke i tilstrækkelig grad havde levet op til flere af påbuddene fra 2012, herunder særligt påbuddet vedrørende overvågning af transaktioner i relation til korrespondentbankforbindelser, og at væsentlige risikoplysninger i rapporten fra 2012 fortsat var aktuelle. Finanstilsynet meldte på den baggrund banken til politiet, hvilket førte til, at banken i 2017 accepterede en bøde på 12,5 mio. kr. Ud over politianmeldelsen gav Finanstilsynet også Danske Bank en række påbud for øvrige mangler i bankens procedurer for forebyggelse af hvidvask.

Finanstilsynet så ved inspektionerne i 2010, 2011 og 2015 ikke på hvidvaskrisici i den estiske filial, da tilsynet hermed som beskrevet var EFSA's ansvar. Politianmeldelsen havde derfor heller ikke nogen forbindelse til mistænkelige transaktioner i den estiske filial. Finanstilsynet valgte dog som nævnt i 2016 i rapporten om inspektionen i 2015 at give banken en påtale for mangler i den overordnede styring af hvidvaskrisici i koncernen med henvisning til problemerne i den estiske filial. Finanstilsynet fandt således, at bankens bestyrelse ikke havde identificeret og håndteret de risiko- og compliancerelaterede fejl og mangler på behørig vis, hvilket havde skabt forøget omdømmerisiko for banken.

Ved høringen i Folketingets skatteudvalg om Panama Papers i april 2016 havde banken ved sine foreløbige undersøgelser kun fundet syv kunder med selskaber registreret af det panamanske advokatfirma Mossack Fonseca, og alle syv kunder var overtaget fra andre banker, efter at kunderne havde haft kontakt til advokatfirmaet. Banken måtte senere oplyse, at filialen i Estland havde haft mere end ti gange så mange kunder med selskaber stiftet af Mossack Fonseca.

I 2017 gennemførte Finanstilsynet en ny hvidvaskinspektion i Danske Bank med henblik på at følge op på undersøgelsen i 2015-2016, som havde resulteret i en række påbud til banken. Inspektionen blev afsluttet i marts 2018 med konklusion om, at banken havde efterlevet alle påbuddene på nær en del af et påbud vedrørende korrespondentbanker, hvor rapporteringen til bankens ledelse fortsat ikke var tilfredsstillende.



Det bemærkes, at Finanstilsynet i forbindelse med de beskrevne hvidvaskinspektioner af Danske Banks danske aktiviteter ikke har identificeret konkrete hvidvaskproblemer.

2.5 Tilsyn med den overordnede ledelse og styring (governance) af Danske Bank

Russian Laundromat-sagen, der også kaldes Moldova-sagen, kom i mediernes søgelys i marts 2017. Det fremgik, at Danske Banks estiske filial havde en betydelig rolle i forbindelse med et stort omfang af mistænkelige transaktioner. Finanstilsynet modtog derfor på forespørgsel i april 2017 kopi af en del skriftligt materiale fra banken om hvidvaskhåndteringen i filialen fra perioden 2011-2015.

Foranlediget af medieomtalen af Aserbajdsjan-sagen i september 2017, hvor den estiske filial også havde en betydelig rolle i forbindelse med mistænkelige transaktioner, vurderede Finanstilsynet, at der var behov for en egentlig undersøgelse af bankens styring af forholdene i filialen i Estland. Finanstilsynet bad derfor i september bankens bestyrelse og direktion om en skriftlig redegørelse for denne sag og mere generelt for håndteringen af hvidvaskområdet i filialen. Banken sendte redegørelsen i oktober 2017.

I de følgende måneder stillede Finanstilsynet en række spørgsmål til bankens bestyrelse, direktion og revisionschef om ledelse og styring i forbindelse med den estiske filial og anmodede om et omfattende materiale. I alt modtog Finanstilsynet ca. 4.000 sider, herunder beslutningsoplæg, mødereferater, revisions- og compliance-rapporter, et stort antal interne e-mails og svar på Finanstilsynets spørgsmål.

I overensstemmelse med forvaltningsloven sendte Finanstilsynet som led i sagsforberedelsen udkast til afgørelse i partshøring til bankens bestyrelse, direktion og revisionschef. De afgav i den forbindelse flere høringssvar, som indgik i afklaringen af sagen.

Denne omfattende undersøgelse førte til, at Finanstilsynet den 3. maj 2018 traf en afgørelse om Danske Banks ledelse og styring i hvidvasksagen i den estiske filial. Her gav Finanstilsynet Danske Bank otte påbud og otte påtaler som følge af manglende overordnet styring af banken i relation til forholdene i den estiske filial. Afgørelsen, som blev offentliggjort samme dag, er vedlagt som bilag 5.

Det følger af Finanstilsynets afgørelse, at omfanget af mistænkelige transaktioner kunne være meget stort, skønt afgørelsen i modsætning til rapporten fra Danske Banks advokatundersøgelser ikke indeholder tal for transaktionsomfanget. Det fremgik således af afgørelsen, at der var meget alvorlige mangler i forebyggelsen af hvidvask, samtidig med at indtjeningen fra non-resident porteføljen var høj. I 2013 gav den som nævnt i afgørelsen et overskud på 325 mio. kr. svarende til 99 pct. af overskuddet før nedskrivninger i filialen i Estland.

Afgørelsen indeholder Finanstilsynets vurderinger af Danske Banks ledelses og ledende medarbejders rolle i hvidvasksagen i den estiske filial. Finanstilsynet tog stilling til, om reglerne om ledelse og styring af banken og andre relevante danske regler var overholdt.

Derimod tog Finanstilsynet ikke stilling til overholdelse af regler om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af penge. Det skyldes, at det i henhold til EU-reguleringen som nævnt er EFSA, som påser filialer i Estlands overholdelse af disse regler.

Finanstilsynet ventede ikke med at træffe sin afgørelse, til bankens advokatundersøgelser var afsluttet. Sagen var ifølge Finanstilsynets vurdering tilstrækkeligt oplyst til, at Finanstilsynet kunne træffe afgørelse. Finanstilsynet fandt derfor ikke, at der var grundlag for at afvente bankens egne undersøgelser, men fandt det derimod væsentligt at få effektueret en afgørelse hurtigst muligt. Det var vigtigt at få givet bestyrelsen og direktionen de relevante påbud, så banken kunne foretage de nødvendige forbedringer i ledelse og styring samt forøge det opgjorte solvensbehov for koncernen.

Af afgørelsen fremgår, at Finanstilsynet vurderede det særligt kritisabelt:

- at der i filialen i Estland var så store mangler i alle tre forsvarslinjer, at kunder havde mulighed for at bruge filialen til kriminalitet for store beløb
- at banken først i september 2017 tog initiativ til en undersøgelse af omfanget af mistænkelige transaktioner og kundeforhold fra den utilstrækkelige håndtering af hvidvaskrisici i filialen, dvs. godt fire år efter filialens ene korrespondentbanks afbrydelse af korrespondentbankforbindelsen og knap fire år efter whistleblower-henvendelsen
- at banken bortset fra ophør af samarbejdet med russiske mellemænd udskød beslutningen om nedlukning af den del af non-resident porteføljen, hvor kunderne ikke havde en personlig eller forretningsmæssig tilknytning til Baltikum, til januar 2015, og at nedlukningen først var afsluttet i januar 2016
- at bankens governance i form af intern rapportering, beslutningsprocesser og virksomhedskultur ikke sikrede, at problemerne med non-resident porteføljen blev tilstrækkeligt klarlagt og håndteret på betryggende vis, herunder ved indberetninger om mistanke om kriminalitet til relevante myndigheder. Det gælder både under forløbet frem til nedlukningen primo 2016 og i forløbet siden begyndelsen af 2017
- at banken ikke orienterede Finanstilsynet om de konstaterede hvidvaskproblemer, selvom det i starten af 2014 burde have stået klart for nogle

direktører og øvrige ledende medarbejdere, at bankens tidligere oplysninger fra 2012 og 2013 til Finanstilsynet og EFSA var misvisende, og at det burde have stået klart for dem, at tilsynsmyndighederne havde fokus på området

- at bankens orientering af Finanstilsynet i forløbet siden begyndelsen af 2017 har været mangelfuld.

Finanstilsynet påbød bankens bestyrelse og direktion at:

- styrke direktionens governance med kompetencer på compliance-området og samtidig sikre, at der i direktionen er en tilstrækkelig uafhængighed i områdeansvaret for compliance i forhold til forretnings- og rentabilitetsmæssige interesser
- revurdere bankens og bankkoncernens solvensbehov med henblik på at sikre en tilstrækkelig kapitalmæssig afdækning af compliance- og omdømmerisici som følge af svagheder i bankens governance. Finanstilsynet skønnede, at solvensbehovet som minimum skulle hæves med 5 mia. kr.
- sikre, at når der er mistanke om bankens lederes eller medarbejderes samarbejde med kunder om deltagelse i kriminalitet eller kendskab til kunders kriminalitet, foretager banken tilstrækkelige undersøgelser og tager højde for mistanken ved den løbende tildeling af opgaver til disse ledere eller medarbejdere
- styrke bankens governance med henblik på at sikre, at der sker en retvisende og rettidig rapportering til bestyrelsen og direktionen om mulige problemsager
- styrke bankens governance med henblik på at sikre, at beslutningsgrundlag, drøftelser på møder og truffede beslutninger er dokumenteret fyldestgørende, og at der er tilstrækkelig opmærksomhed på bankens overholdelse af relevant lovgivning
- vurdere ledelse og styring i filialen i Estland
- sikre, at banken giver Finanstilsynet fyldestgørende information
- styrke bestyrelsens og direktionens governance med henblik på at sikre en tilstrækkelig involvering i skriftlige besvarelser af henvendelser fra Finanstilsynet til bestyrelsen eller direktionen.

Finanstilsynet påtalte følgende forhold:

- at bankens direktion ikke i tilstrækkelig grad har varetaget sit ansvar, da direktionen ikke:
 - sikrede en tilstrækkelig fokus på hvidvaskrisici for højrisikokunder i filialen i Estland og i overvågningen af filialen i Business Banking i København
 - sikrede integration af den baltiske compliance og hvidvaskforebyggelse i koncernfunktionerne og sikrede en tilstrækkelig kvalitet
 - sikrede tilstrækkelig opfølgning på whistleblowerens beskyldninger og sikrede undersøgelse af mistanker om medarbejderes samarbejde med kunder eller viden om kunders kriminelle handlinger og sikrede omplacering af mistænkte medarbejdere
 - sikrede, at Finanstilsynet blev orienteret om sagen før i januar 2015
 - orienterede bestyrelsen tilstrækkeligt om sagens alvor og sikrede en hurtig nedlukning af den del af non-resident kundeporteføljen, hvor kunderne ikke havde en personlig eller forretningsmæssig tilknytning til Baltikum
- at bestyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har varetaget sit ansvar, da den ikke:
 - på møder i bestyrelsen og i bestyrelsens revisionsudvalg drøftede bankens overholdelse af lovgivningen i filialen i Estland, baseret på rapporteringen fra intern revision og Group Compliance and AML, eller ikke sikrede, at sådanne drøftelser fremgik af mødereferaterne
 - sikrede en tilstrækkelig hurtig nedlukning af den del af non-resident kundeporteføljen, hvor kunderne ikke havde en personlig eller forretningsmæssig tilknytning til Baltikum, baseret på den rapportering, som bestyrelsen modtog fra intern revision og Group Compliance and AML, og i lyset af direktionens manglende beslutning
- at Group Internal Audit ikke før whistleblower-henvendelsen fik sikret den tilstrækkelige integration og kvalitet af intern revision i Baltikum og efter whistleblower-henvendelsen ikke fik direktionen til at sikre, at bestyrelsen

og bestyrelsens revisionsudvalg fik en dækkende rapportering om hvidvaskforebyggelse i filialen, eller gjorde bestyrelsen og revisionsudvalget opmærksom på manglerne

- at Group Compliance and AML og Group Legal ikke i tilstrækkelig grad varetog deres ansvar i forbindelse med hvidvaskforebyggelse i filialen i Estland i perioden før whistleblower-henvendelsen og i forbindelse med at begrænse følgerne af den utilstrækkelige indsats i forbindelse med hvidvaskforebyggelse
- at banken fra slutningen af 2012 til 7. november 2013 ikke havde udnævnt nogen hvidvaskansvarlig, og at banken først orienterede om dette den 7. februar 2018, efter at Finanstilsynet havde spurgt bestyrelsen og direktionen
- manglerne i alle tre forsvarslinjer i filialen i Estland frem til whistleblower-henvendelsen i december 2013
- at banken først udskiftede ledelsen i Estland mere end halvandet år efter whistleblower-henvendelsen
- at bestyrelsen og direktionen ikke sikrede tilstrækkelige, rettidige undersøgelser af forholdene i filialen for at begrænse følgerne af den utilstrækkelige håndtering af hvidvaskrisici og skabe overblik over det passerede. Banken iværksatte først fire og et halvt år efter filialens ene korrespondentbanks afbrydelse af forbindelsen, fire år efter whistleblower-henvendelsen, to og et halvt år efter en anden korrespondentbanks afbrydelse af forbindelsen og efter eksternt pres en undersøgelse af omfanget af mistænkelige transaktioner og kundeforhold fra den utilstrækkelige håndtering af hvidvaskrisici i filialen.

Finanstilsynet fulgte op på påbuddene i oktober 2018 og gav i den forbindelse banken påbud om at forhøje solvensbehovet med minimum 10 mia. kr. (i stedet for de minimum 5 mia. kr., der blev påbudt i afgørelsen i maj 2018) som følge af forøgede compliance- og omdømmemæssige risici for Danske Bank på grund af hvidvasksagen.

Finanstilsynet fandt også, at banken ikke fuldt ud opfyldte påbuddet om at styrke bankens governance med henblik på at sikre, at beslutningsgrundlag, drøftelser på møder og truffede beslutninger dokumenteres fyldestgørende. Bankens bestyrelse og direktion blev derfor pålagt at redegøre nærmere for iværksatte tiltag med henblik på generelt at styrke governance omkring beslutningsprocesser. Finanstilsynet vurderede, at banken for de øvrige påbud enten opfyldte påbuddene eller havde iværksat egnede tiltag med henblik på at opfylde dem.

I september 2018 offentliggjorde Danske Bank en rapport om sine egne advokatundersøgelser af bankens håndtering af mulig hvidvask gennem den estiske filial. Finanstilsynet besluttede på den baggrund – som allerede annonceret i forbindelse med afgørelsen i maj 2018 – at genåbne sin undersøgelse med henblik på at afklare, om der forelå ny information, som kan give anledning til yderligere tilsynsreaktioner. Denne undersøgelse pågår fortsat.

Kapitel 3: Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank i en bredere sammenhæng

Finanstilsynets hvidvasktilsyn med Danske Bank og hvidvasktilsynet mere generelt, herunder samarbejdet med andre landes myndigheder, skal ses i lyset af følgende forhold, der sætter tilsynet ind i en bredere sammenhæng:

- kritikken i 2017 fra den internationale hvidvaskorganisation FATF's side af den danske hvidvasklovgivning og hvidvasktilsynet
- hvordan hvidvasktilsynet er organiseret i andre lande
- Finanstilsynets varetagelse af rollen som koncerntilsynsmyndighed i henhold til EU-reglerne
- undersøgelsen, som Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) foretager af det estiske og det danske finanstilsyns tilsyn med hvidvaskforebyggelse.

Dette er uddybet i afsnit 3.1-3.4.

3.1 FATF's kritik af den danske hvidvasklovgivning og hvidvasktilsynet

Den internationale samarbejdsorganisation vedrørende hvidvaskregulering og hvidvasktilsyn (FATF) evaluerede i 2006 de danske regler og det danske tilsyn på hvidvaskområdet¹⁰. Rapporten konkluderede bl.a., at Danmark har solide rammer for bekæmpelsen af hvidvask og terrorfinansiering, og at de nyligt var blevet opdateret med en ny hvidvasklov, der skulle give et godt grundlag for et effektivt regime til bekæmpelsen af hvidvask og terrorfinansiering. I 2010 var der en opfølgning på denne evaluering¹¹. FATF's vurdering i 2010 var positiv, og det blev konstateret, at Danmark havde gjort store fremskridt siden evalueringen i 2006.

I 2016-17 var der en ny evaluering af Danmark¹². Udgangspunktet for FATF's evaluering i 2016-17 var de nu 42 standarder og 11 effektivitetsmål. Standarder og effektivitetsmål vedtages af FATF's medlemmer, og de omfatter alle aspekter af et lands indsats på tværs af hvidvaskområdet og alle de involverede nationale myndigheder. FATF's standarder og effektivitetsmål var blevet væsentligt ændret i 2012, og det er disse nye standarder, som EU's fjerde hvidvaskdirektiv især baserer sig på.

Vurderingerne, som FATF giver, er C (Compliant, dvs. opfyldt), LC (Largely Compliant, dvs. næsten opfyldt), PC (Partly Compliant, dvs. delvis opfyldt) og

¹⁰ Third Mutual Evaluation Report on Anti-Money Laundering and Combating the Finance of Terrorism, Kingdom of Denmark, 22 June 2006.

¹¹ Mutual Evaluation Third Follow-Up Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism, Kingdom of Denmark, 22 October 2010.

¹² Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures, Mutual Evaluation Report, Denmark, August 2017.

NC (Non Compliant, dvs. ikke opfyldt). Danmark fik kritik (bedømmelsen delvis opfyldt eller PC) på 19 af de 42 standarder, og mindre kritik (næsten opfyldt eller LC) på 17 af de 42 punkter. PC regnes ikke for at være tilfredsstillende. Danmark fik desuden større kritik for at have lav effektivitet på 2 af FATF's 11 effektivitetsmål, og middel kritik på 6 af effektivitetsmålene.

I Danmark omfattede evalueringen tre tilsynsmyndigheder, Finanstilsynet, Erhvervsstyrelsen og Spillemyndigheden, samt Advokatrådet. De væsentlige konklusioner var:

- at Danmark havde et moderat niveau for forståelse af risikoen for hvidvask og terrorfinansiering
- at Danmark ikke havde nationale strategier eller politikker for hvidvaskforebyggelse, og at de individuelle kompetente myndigheders mål og aktiviteter beroede på disses egne prioriteter og ikke var koordinerede. Koordinering og samarbejde havde en tendens til at forekomme uformelt og på ad hoc-basis
- at en effektiv funktion af Hvidvasksekretariatet i SØIK hindredes af mangel på ressourcer og operationel uafhængighed
- at Danmark ikke havde en straf for selvhvidvask
- at Danmark havde et robust system til efterforskning og retsforfølgelse af terrorfinansiering
- at der samlet set var en utilstrækkelig forståelse af risiko samt svag implementering af hvidvaskeforanstaltninger i næsten alle segmenter af den finansielle sektor
- at anvendelsen af en risikobaseret tilgang til hvidvaskeforanstaltninger – med undtagelse af kasinosektoren – var begrænset, og de steder, hvor en sådan tilgang eksisterede, var den i de tidlige stadier af implementering. Desuden var hyppigheden, omfanget og intensiteten af tilsyn utilstrækkelig
- at der også var alvorlige betænkeligheder med hensyn til den store mangel på tilgængelige ressourcer for tilsynet med hvidvask i Danmark. Rækken af tilsynsbeføjelser til håndhævelse af brud på compliance samt sanktioner var utilstrækkelig, og anmeldelser til politiet i forbindelse med efterforskning og retsforfølgelse var den primært anvendte metode til sikring af finansielle virksomheders compliance. De indførte sanktioner var ikke proportionale med problemets størrelse, og de fungerede ikke afskrækkende

- at Danmark havde en solid juridisk ramme for alle typer internationalt samarbejde. De steder, hvor der ikke fandtes en juridisk ramme for ydelser af juridisk bistand, anvendte myndighederne den danske lovgivning analogt.

På baggrund af kritikken fra FATF er der politisk taget en række initiativer til at styrke hvidvaskreguleringen og hvidvasktilsynet i Danmark.

Der blev således i juni 2017 indgået en politisk aftale mellem regering og størstedelen af partierne i Folketinget¹³. Aftalen omfattede flere væsentlige initiativer til styrkelse af indsatsen mod hvidvask og finansiering af terrorisme, herunder:

- en betydelig forøgelse af de ressourcer, der er afsat til hvidvasktilsyn i Finanstilsynet. Antallet af ansatte på hvidvaskområdet er steget fra 3 til 4 medarbejdere før juli 2017 og til 15 medarbejdere efter juli 2017. Denne stigning i bemanningen har muliggjort en væsentlig forøgelse af antallet af hvidvaskinspektioner, som er gået fra i gennemsnit 7,6 pr. år i 2012-2016 til 45 i 2018
- en betydelig forhøjelse af de mulige straffe for hvidvask. Den maksimale fængselsstraf blev forlænget fra 6 til 8 år. Der blev desuden indført en ny bestemmelse i straffelovens § 290a om hvidvask (pengehæleri), der i visse tilfælde også omfatter handlinger foretaget af gerningsmanden til forbrydelsen (selvhvidvask)
- mulighed for, at Finanstilsynet kan tilbagekalde tilladelser givet til finansielle virksomheder i tilfælde af lovbrud relateret til hvidvask. Dette lovforslag blev vedtaget i Folketinget i juni 2018
- indførelse af en særskilt bestemmelse om hvidvask i straffeloven
- et krav om, at firmaer, der driver valutavekslingsvirksomhed, skal have en tilladelse. Dette har efterfølgende medført, at halvdelen af valutavekslingsvirksomhederne ikke har fået en tilladelse, da Finanstilsynet har afgjort, at de ikke kunne overholde kravene
- udarbejdelse af en ny og meget omfattende vejledning, der dækker hele hvidvaskloven, er blevet udarbejdet. Vejledningen blev udarbejdet sammen med branchen og offentliggjort i oktober 2018. Den udgør et vigtigt bidrag til rådgivning af de forpligtede virksomheder i at følge loven

¹³ Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om styrket indsats mod hvidvask mv. i den finansielle sektor, 21. juni 2017.

- at tilsynsmyndighederne årligt skal foretage risikovurderinger af virksomhederne og udføre tilsynet på baggrund heraf.

I september 2018 blev regeringen og størstedelen af partierne i Folketinget desuden enige om at lancere en national hvidvaskstrategi og indføre yderligere foranstaltninger på hvidvaskområdet¹⁴.

Formålet med den nye nationale hvidvaskstrategi er blandt andet at sikre, at myndighederne samarbejder på den mest effektive måde, så risikoen for hvidvask bliver væsentligt reduceret.

De yderligere foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvask i den politiske aftale omfatter bl.a.:

- større bøder for manglende overholdelse af hvidvaskreglerne. For store banker kan bødestørrelsen forøges med op til 700 pct.
- en udvidelse af egnethedskravene, som nu også vil omfatte medarbejdere med lederbeføjelser, som er ansvarlige for overholdelsen af hvidvaskreglerne
- forøgede ressourcer til SØIK.

På baggrund af implementeringen af fjerde hvidvaskdirektiv i hvidvaskloven samt den indsats, der er gjort siden FATF's evaluering, søgte Danmark i oktober 2018 om opgradering af 12 af de standarder, hvor Danmark havde fået kritik. Danmark fik opgradering på de 10, hvilket vidnede om betydelige fremskridt. Danmark fik desuden ros af FATF for sin indsats med forbedringer på hvidvaskområdet. Frem til og med 2020 vil Danmark arbejde på at forbedre indsatsen og søge opgradering på de resterende 9 anbefalinger, der kun er vurderet som delvist opfyldt, og i muligt omfang de, der er næsten opfyldt.

Finanstilsynet har i en toårig periode udstationeret en medarbejder i FATF's sekretariat, dels for at bidrage til arbejdet i FATF, dels for at opbygge ekspertise på området. Der lægges imidlertid i stigende grad vægt på, at alle medlemmerne af FATF bidrager til alle dele af arbejdet i organisationen, hvilket vil stille stigende krav, herunder også til Danmark, til at afsætte ressourcer hertil.

Finanstilsynet arbejder ligesom andre danske myndigheder fokuseret på at implementere de mange opfølgende tiltag på hvidvaskområdet.

Det er dog vigtigt at fremhæve, at kritikken fra FATF ikke indebærer, at hvidvasktilsynet med netop Danske Bank har været mangelfuldt i perioden siden

¹⁴ Aftale mellem regeringen (Venstre, Liberal Alliance og Det Konservative Folkeparti) og Socialdemokratiet, Dansk Folkeparti, Radikale Venstre og Socialistisk Folkeparti om yderligere initiativer til styrkelse af indsatsen mod hvidvask og terrorfinansiering, 19. september 2018.

2007. Som beskrevet ovenfor har Finanstilsynet i perioden gennemført fem hvidvaskinspektioner i Danske Bank i henholdsvis 2010, 2011, 2012 (mindre opfølgingsinspektion), 2015 og 2017. Finanstilsynet har i forbindelse med disse inspektioner givet Danske Bank en lang række påbud og i ét tilfælde også politianmeldt banken. Finanstilsynet anlagde i perioden en risikobaseret tilgang til hvidvasktilsynet, hvor fokus naturligt var på at føre hvidvasktilsyn med de største danske banker, herunder særligt Danske Bank.

3.2 Benchmarkanalyse af hvidvasktilsynet

PA Consult har gennemført en benchmarkanalyse af Finanstilsynets aktuelle hvidvasktilsyn med hvidvasktilsynet i en række relevante europæiske lande – Sverige, Norge, Finland, Holland, Tyskland, UK, Belgien og Spanien. Herudover er inddraget enkelte erfaringer fra USA.

Analysen er vedlagt som bilag 6.

Den identificerer en række trends i andre lande, herunder:

- de fleste af de omfattede tilsynsmyndigheder er aktivt i færd med at gå over til stadig mere sofistikerede, risikobaserede tilgange til tilsyn vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme
- alle de omfattede tilsynsmyndigheder er i færd med både at udvide og opkvalificere deres enheder for tilsyn og håndhævelse vedrørende bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering, og de fleste tilsynsmyndigheder prioriterer det højt at få teknologisk ekspertise, når de rekrutterer medarbejdere
- hos de omfattede tilsynsmyndigheder var håndhævelsen noget forskelligartet, især hvad angår de håndhævelsesmekanismer, der er til rådighed, og tilsynsmyndighedernes evne til direkte at gennemføre håndhævelsesforanstaltninger
- selv i tilfælde hvor tilsynsmyndighederne helt tydeligt har eneansvaret for tilsyn og håndhævelse vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, er der en klar tendens til, at der bliver nedsat koordinerende organer med henblik på bedre at kunne yde støtte til forebyggelsesaktiviteter med hensyn til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering, f.eks. UK's etablering af National Economic Crime Centre (NECC)
- der er stigende brug af efterretninger (herunder oplysninger fra virksomhederne selv) til at informere både tilsyns- og håndhævelsesfunktionen hos en række af de omhandlede tilsynsmyndigheder.

Analysen påpeger desuden en række forhold vedrørende det danske hvidvasktilsyn og hvidvaskregulering set i lyset af udviklingen i andre lande, herunder:

- de tilgange til tilsyn vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der er valgt i Danmark, er stort set på linje med eller sammenlignelige med de, der bruges hos andres landes tilsyn, men de kræver betydelig forbedring, hvis Finanstilsynet skal blive den bedste i klassen i Europa
- bemanningen inden for dette område i Finanstilsynet er – efter en stor udvidelse – i store træk på linje med mange andre europæiske lande, hvis man ser i forhold til sektorens størrelse (samlede aktiver under tilsyn). Men bemanningen er stadig ikke nær så høj som i f.eks. Storbritannien. Hvis Danmark skal blive bedst i klassen, vil der sandsynligvis være behov for yderligere ressourcer med specifik teknisk ekspertise, især da andre lande vil fortsætte med at udvide deres afdelinger
- den danske ordning med koordinering i HvidvaskForum (og systemet omkring den finansielle kriminalitetsforebyggelse helt generelt) bør formaliseres yderligere og styrkes for at kunne svare til best practice
- tilgangen til risikobaseret tilsyn i Danmark kan styrkes. Her kan indsamling og analyse af flere data blive en vigtig komponent, og dette anvendes i stigende grad af andre tilsynsmyndigheder
- for at bringe Danmark på niveau med andre tilsynsmyndigheder i forhold til håndhævelse, så vil man skulle anvende en bredere vifte af mulige håndhævelsesbeføjelser for at skabe mulighed for mere proportionale og effektive interaktioner med regulerede virksomheder, der skal sanktioneres.

Finanstilsynet har på baggrund af benchmarkanalysen overvejet, hvilke best practices fra andres landes hvidvasktilsyn der med fordel kan overføres til Danmark.

Finanstilsynet foreslår på den baggrund, at Finanstilsynet intensiverer sit arbejde med at etablere et datadrevet risikobaseret hvidvasktilsyn, at Finanstilsynets indgrebsbeføjelser styrkes i form af hjemmel til at give administrative bødeforlæg, og at samarbejdet mellem de relevante myndigheder på hvidvaskområdet formaliseres yderligere. Herudover er der behov for flere ressourcer til hvidvasktilsynet. Forslagene uddybes i kapitel 5.

Det vil være hensigtsmæssigt, at der gennemføres en efterfølgende benchmarkanalyse, når der er vedtaget yderligere initiativer på hvidvaskområdet, så det kan vurderes, om der herved vil blive opnået en hvidvaskbekæmpelse

(regulering og tilsyn) i europæisk topklasse. Det er derfor aftalt med IMF, at IMF kan gennemføre en benchmarkanalyse af det danske hvidvasktilsyn i løbet af 2019. I foråret 2019 undersøges tilsynsindsatsen og i efteråret 2019 lovgivningens overholdelse af internationale standarder.

IMF forventes desuden indenfor de kommende et til to år at gennemføre en dybdegående analyse af hvidvaskregulering og -tilsyn i de nordiske lande, hvilket vil kunne give yderligere input fra en gruppe meget sammenlignelige lande i forhold til kvaliteten af den danske hvidvaskregulering og hvidvasktilsynet og samarbejdet med de øvrige nordiske lande.

Endelig har Finanstilsynet og det svenske finanstilsyn aftalt, at de to tilsyn i fællesskab vil arbejde for et øget samarbejde og erfaringsudveksling mellem de nordiske og baltiske tilsynsmyndigheder. I første omgang skal der arrangeres en workshop, hvor tilsynene kan udveksle konkrete erfaringer med hensyn til hvidvasktilsynet. Finanstilsynet har tilbudt at være vært for arrangementet og foreslået, at det bliver afholdt i marts 2019.

3.3 Finanstilsynets varetagelse af rollen som koncerntilsynsmyndighed

Der var i perioden 2007-2015, som tilfældet også er i dag, en klar arbejdsdeling mellem Finanstilsynet og EFSA på hvidvaskområdet, jf. kapitel 2. EFSA er ansvarlig for hvidvasktilsynet med den estiske filial, mens Finanstilsynet er ansvarlig for hvidvasktilsynet med Danske Banks danske aktiviteter og for tilsynet med koncernens ledelse og styring generelt.

Finanstilsynet vurderer, at tilsynsintensiteten fra EFSA over for Danske Banks filial i perioden har svaret til generelle danske tilsynsstandarder på andre områder end tilsynet med forebyggelse af hvidvask, hvor inspektioner generelt er blevet gennemført med intervaller på 1-6 år afhængig af risici og størrelsen af instituttet¹⁵. Efter en inspektion i 2007, hvor EFSA konstaterede nogle mangler, gennemførte EFSA således i 2009 en ny inspektion. EFSA konstaterede ikke væsentlige problemer ved denne, og de to næste inspektioner blev derfor gennemført i 2014. Hertil kommer EFSA's omfattende indsats på hvidvaskområdet i forhold til filialen mellem inspektionerne.

Finanstilsynet havde ikke grundlag for at betvivle EFSA's indsats i forhold til den estiske filial. Som nævnt har Finanstilsynet fra oversættelser af inspektionsrapporter udarbejdet af EFSA fået indtryk af, at EFSA's hvidvaskinspektioner var omfattende og grundige, og inspektionsrapporterne indeholdt detaljerede beskrivelser af grundlaget for EFSA's konklusioner.

Med den seneste revision af EU's hvidvaskdirektiv, der blev implementeret i Danmark i 2017, har Finanstilsynet som ansvarlig for tilsynet med Danske Bank nu fået et udvidet ansvar for at føre tilsyn med, at moderselskabet sikrer,

¹⁵ På hvidvaskområdet er der historisk gennemført færre inspektioner, dog blev de tilgængelige ressourcer i stort omfang anvendt på hvidvasktilsyn med Danske Bank.

at bankens enheder i udlandet har passende procedurer til at håndtere hvidvaskrisici. Denne forpligtelse for Finanstilsynet var der ikke tidligere. Det er dog Finanstilsynets opfattelse, at Finanstilsynets praksis allerede før denne udvidelse af ansvaret i al væsentlighed levede op til de nye krav.

Finanstilsynet tog i perioden fra Danske Banks overtagelse af de estiske aktiviteter en række tiltag med henblik på at sikre, at hvidvaskrisici blev håndteret på passende vis i den estiske filial, og at EFSA's vurderinger indgik i det samlede risikobillede for Danske Bank. Finanstilsynet bad således i flere omgange de ansvarlige for hvidvaskområdet i Danske Bank om at forholde sig til henvendelser og/eller advarsler fra EFSA og den russiske centralbank og formidle de modtagne oplysninger til EFSA. Finanstilsynet sikrede sig også, at der ikke var krav fra EFSA, som banken ikke ville opfylde. Herudover tilbød Finanstilsynet flere gange i 2013 at deltage i en inspektion i den estiske filial, hvis EFSA fandt behov herfor, jf. beskrivelsen ovenfor og i bilag 4 (ikke offentliggjort).

Finanstilsynet etablerede i 2009 – i overensstemmelse med EU-reglerne – et såkaldt tilsynskollegie for Danske Bank. I kollegiet deltager tilsynsmyndigheder fra de lande, hvor Danske Bank har aktiviteter, med henblik på at drøfte relevante tilsynsmæssige problemstillinger i relation til Danske Bank. Finanstilsynet leder kollegiet som den ansvarlige myndighed for Danske Bank. Fra 2012 deltager også den europæiske banktilsynsmyndighed, EBA, i kollegiet.

Tilsynskollegier har bl.a. en vigtig opgave i årligt at foretage risikovurderinger af en række områder bl.a. med henblik på at vurdere den pågældende banks kapital- og likviditetsforhold. I de risikovurderinger, som er foretaget i 2013-2018 i Danske Bank-kollegiet, har der indgået beskrivelser af status for tilsynet med hvidvaskhåndteringen i den estiske filial. Beskrivelserne er udarbejdet af repræsentanterne for det danske og det estiske finanstilsyn. Danske oversættelser af disse beskrivelser fremgår af bilag 7 (ikke offentliggjort).

Før risikovurderingerne godkendes, skal høringsprocesser sikre, at alle involverede tilsynsmyndigheder og EBA's repræsentant i kollegiet får taget stilling til dem. Det sikres derved, at alle de involverede deltagere i tilsynskollegiet kan acceptere risikovurderingen.

I 2015 blev der etableret et separat hvidvaskkollegie under tilsynskollegiet alene med fokus på hvidvaskrisici i Danske Bank¹⁶. EBA har også deltaget i hvidvaskkollegiet siden 2018.


Hvidvaskinspektionerne i Danske Banks datterselskaber og filialer i de øvrige lande, hvor koncernen har aktiviteter, er ligesom for filialen i Estland gennemført af tilsynsmyndigheden i det pågældende land, der også mellem inspektionerne har kontakten til datterselskabet eller filialen om hvidvaskforebyggelse. Finanstilsynet vurderer, at hvidvasktilsynet med den estiske filial var mere omfattende end i de øvrige lande.

For at illustrere de udenlandske myndigheders hvidvaskundersøgelser af Danske Banks udenlandske enheder er der nedenfor oplyst, i hvilke lande myndighederne gennemførte inspektioner i Danske Banks filialer og/eller datterselskaber i perioden 2015-2017. Hertil kommer myndighedernes øvrige hvidvasktilsyn mellem inspektionerne, herunder ad-hoc undersøgelser som f.eks. i forbindelse med Panama Papers.

På disse inspektioner blev der identificeret nogle af de tilsvarende mangler i hvidvaskforebyggelsen, som er blevet identificeret i Danmark, og de pågældende tilsynsmyndigheder fulgte op på dem i overensstemmelse med ansvarsfordelingen. Der blev ikke identificeret konkrete hvidvaskproblemer på disse inspektioner.

Den samme ansvarsfordeling gør sig gældende i de øvrige tilsynskollegier, som Finanstilsynet deltager i som værtslandstilsyn. Det væsentligste er tilsynskollegiet for Nordea, som Finanstilsynet deltager i som følge af Nordeas store filial i Danmark og det danske realkreditinstitut Nordea Kredit. Finanstilsynet fører her hvidvasktilsynet med Nordeas danske aktiviteter. Det svenske finanstilsyn var indtil efteråret 2018 ansvarlig for det overordnede tilsyn med Nordea, herunder for tilsynskollegiet. Nordea har i efteråret 2018 flyttet sit hovedkvarter til Finland, så det nu er det finske finanstilsyn, der er ansvarlig for hvidvasktilsynet med Nordea-koncernen. Det fælles tilsyn (SSM) i regi af bankunionen, som Finland er en del af, er overordnet ansvarlig for det øvrige tilsyn med Nordea. Det fælles tilsyn fører ikke hvidvasktilsyn.

¹⁶ Finanstilsynet var et af de første tilsyn, der etablerede et hvidvaskkollegie. Kollegiet har været en undergruppe under tilsynskollegiet og som sådan haft en mere løs struktur end traditionelle tilsynskollegier, og formaliseringen har ikke samme karakter, som det vil have i den kommende regulering på området. Hvidvaskkollegiet har således ikke foretaget risikovurderinger, truffet andre beslutninger eller foretaget indstillinger til tilsynskollegiet.



Selvom det internationale samarbejde ikke har været problemet i denne sag, så er det relevant at se på, om samspillet mellem tilsynsmyndighederne i lande, hvor grænseoverskridende koncerner som Danske Bank er aktive, kan styrkes yderligere. Der er på den baggrund i kapitel 5 en række forslag til, hvordan det grænseoverskridende samarbejde og informationsudvekslingen mellem myndighederne kan styrkes, herunder via en styrkelse af EBA's rolle på området.

3.4 EBA's undersøgelse af EFSA og Finanstilsynet

I forlængelse af offentliggørelsen af rapporten fra Danske Banks egne advokatundersøgelser henvendte EU-Kommissionen sig den 21. september 2018 til formanden for EBA og bad EBA undersøge det danske henholdsvis det estiske finanstilsyns rolle i forhold til hvidvasksagen i Danske Bank. Kommissionen bad særligt EBA undersøge, om det danske og/eller det estiske finanstilsyn havde brudt EU-retten ved ikke at føre et tilstrækkeligt tilsyn med Danske Bank på hvidvaskområdet.

EBA besøgte Finanstilsynet den 25.-26. oktober 2018, hvor man drøftede det materiale, som Finanstilsynet havde sendt forud for mødet, og EBA's uddybende spørgsmål til sagen. Finanstilsynet svarede efterfølgende skriftligt på en række yderligere spørgsmål fra EBA.

Resultatet af EBA's overvejelser kendes endnu ikke.

Kapitel 4: Kritikpunkter i forhold til Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank

Der har i forbindelse med Estland-sagen været rejst kritik af Finanstilsynets ageren, og der er sat spørgsmålstegn ved, om Finanstilsynet har levet op til sine tilsynsmæssige forpligtelser. Væsentlige kritikpunkter relateret til den konkrete sag er adresseret i det følgende.

4.1 Opdagelse af mistænkelige transaktioner i den estiske filial

Finanstilsynet har forholdt sig til, om Finanstilsynet burde have opdaget omfanget af mistænkelige transaktioner i den estiske filial tidligere end, før sagen kom frem i medierne i løbet af 2017.

Finanstilsynet reagerede i perioden på den advarsel, der kom fra den russiske centralbank i 2007 og på henvendelserne fra EFSA i 2012 og 2013. Finanstilsynet lagde de vurderinger, der kom fra EFSA i 2007, 2009, 2012 og 2013, og de oplysninger, banken gav, til grund. Finanstilsynet havde således ikke før efter EFSA's inspektioner i 2014 indikationer fra Danske Banks hovedsæde eller fra EFSA på alvorlige brud på hvidvaskreglerne.

Danske Banks egne undersøgelser har efterfølgende afdækket, at ansatte i den estiske filial efter alt at dømmes over en længere årrække aktivt har udført og dækket over overtrædelserne i forhold til både bankens overordnede ledelse i København og i forhold til EFSA. 10 tidligere medarbejdere i filialen blev i december 2018 anholdt i Estland.

Danske Banks ledelse blev i begyndelsen af 2014 opmærksom på store problemer med foranstaltningerne mod hvidvask i den estiske filial, men orienterede ikke Finanstilsynet herom før i begyndelsen af 2015. Dette på trods af, at EFSA som nævnt i 2012 og 2013 henvendte sig til Finanstilsynet om mulige hvidvaskproblemer i filialen, og at ledende medarbejdere i Danske Bank derfor sendte Finanstilsynet detaljerede beskrivelser af filialens tilsyneladende udmærkede hvidvaskforanstaltninger.

I begyndelsen af 2014 burde det have stået klart for nogle direktionsmedlemmer og øvrige ledende medarbejdere i banken, at forretningsgangene ikke blev fulgt, og at bankens detaljerede oplysninger fra 2012 og 2013 til Finanstilsynet og EFSA derfor var misvisende. Det må også have stået klart, at det var et væsentligt fokusområde for tilsynsmyndighederne i både Estland og Danmark.

En bank har pligt til efter anmodning at give Finanstilsynet de oplysninger, der er nødvendige for tilsynets virksomhed. Lovens ord foreskriver dog ikke pligt til efterfølgende at orientere Finanstilsynet, hvis det senere viser sig, at oplysningerne var forkerte. Det vil i praksis forudsætte, at der er klarhed over, hvad der tidligere er meddelt. Manglende berigtigelse af forkerte oplysninger til Finanstilsynet kan derfor ikke straffes.

Det vil kunne styrke tilsynet, hvis bankerne forpligtes til af egen drift at underrette og berigtige oplysningerne overfor Finanstilsynet i tilfælde, hvor banken har afgivet oplysninger til Finanstilsynet, der senere viser sig ikke at give et retvisende billede af forholdene. Manglende berigtigelse bør kunne føre til straf for banken. Tilsvarende vil det kunne styrke tilsynet, hvis bankerne får pligt til af egen drift at give Finanstilsynet besked, når de identificerer problemer, som bankerne må indse er af væsentlig betydning for Finanstilsynets tilsyn med virksomheden.

Det foreslås på den baggrund i kapitel 5, at der ved lov indføres en pligt for finansielle virksomheder til hurtigst muligt og af egen drift at underrette Finanstilsynet om forhold, som virksomhederne må indse er væsentlige for Finanstilsynets tilsynsvirksomhed. Der foreslås desuden en pligt til hurtigst muligt at berigtige oplysninger, som virksomheden har afgivet til Finanstilsynet, og som virksomheden efterfølgende konstaterer giver et misvisende billede af væsentlige, aktuelle forhold. Det foreslås også, at mulighederne for at pålægge juridiske personer strafansvar for afgivelse af urigtige oplysninger fastsættes i lov om finansiell virksomhed, hvorved forældelsesfristen samtidig forlænges.

4.2 Om Finanstilsynet stolede for meget på Danske Bank

Det har været fremført, at Finanstilsynet i for høj grad stolede på oplysninger modtaget fra Danske Bank, og at Finanstilsynet i højere grad burde have kontrolleret oplysningerne. Denne kritik vedrører både bankens oplysninger om hvidvaskforebyggelsen i filialen i Estland og de danske aktiviteter.

Udgangspunktet for al tilsynsvirksomhed er, at de oplysninger og den dokumentation, som Finanstilsynet modtager fra virksomhederne under tilsyn, er korrekt. Som et led i tilsynet kontrollerer Finanstilsynet oplysningerne og beder om uddybende dokumentation i forskellig udstrækning afhængig af oplysningernes kvalitet. Det er også den tilgang, EFSA anlagde overfor Danske Banks estiske filial, og som Finanstilsynet anlagde i forhold til de oplysninger, Finanstilsynet fik fra Danske Banks hovedkvarter.

Finanstilsynet har selv givet udtryk for, at de oplysninger, Finanstilsynet modtog fra banken og baserede sine beslutninger på, efterfølgende har vist sig ikke at være til at stole på.

Banken gav således ikke i alle tilfælde Finanstilsynet retvisende oplysninger. Dette skyldes i flere tilfælde, at banken ikke var tilstrækkelig grundig i sin afdekning af de faktiske forhold forud for besvarelsen til Finanstilsynet.

Finanstilsynet modtog i 2007, 2012 og 2013 oplysninger fra Danske Banks hovedsædes ansvarlige for forebyggelse af hvidvask om, at hvidvaskforebyggelsen i den estiske filial på tilfredsstillende måde tog højde for den særlige risiko ved filialens non-resident kunder.

I 2007 drøftede Finanstilsynet en advarsel fra den russiske centralbank med Danske Banks chef for den juridiske afdeling, som også var bankens hvidvaskansvarlige, og med bankens revisionschef. Finanstilsynet modtog desuden konklusionerne fra EFSA's hvidvaskundersøgelse og lagde vægt på EFSA's konklusioner og påbud til banken. I 2009 orienterede EFSA Finanstilsynet om, at filialen havde fulgt op på påbuddet fra 2007 på passende vis.

I 2012 var EFSA blevet bekymret for filialens hvidvaskforebyggelse og tog kontakt til Finanstilsynet. Finanstilsynet syntes, at det første svar fra chefen for den juridiske afdeling og chefen for compliance og hvidvask var for overordnet. Chefen for compliance og hvidvask sendte derfor en detaljeret beskrivelse af filialens håndtering af hvidvaskrisici, som Finanstilsynet delte med EFSA.

I 2013 henvendte EFSA sig igen baseret på en advarsel fra den russiske centralbank. Finanstilsynet tog kontakt til banken, og den fungerende chef for den juridiske afdeling svarede, at filialen havde et særligt setup i lyset af den forhøjede hvidvaskrisiko i filialen. Den fungerende chef for den juridiske afdeling henviste også til den detaljerede beskrivelse fra året før, som Finanstilsynet havde delt med EFSA. EFSA gennemgik materiale fra filialen om de russiske kunder i filialen, som var nævnt i advarslen fra den russiske centralbank. EFSA oplyste til Finanstilsynet, at EFSA ikke havde fundet væsentlige brud på interne procedurer eller lovkrav. Finanstilsynet fandt, at det kunne være relevant, at EFSA gennemførte en hvidvaskinspektion i filialen, og tilbød flere gange at deltage i en sådan inspektion, hvis EFSA fandt det hensigtsmæssigt. EFSA valgte i stedet selv at gennemføre to hvidvaskinspektioner i 2014. De viste store svagheder i filialens procedurer for forebyggelse af hvidvask og førte til påbud fra EFSA og udskiftning af filialens lokale ledelse. De var også medvirkende til, at banken i 2015 lukkede ned for filialens International Banking-afdeling.

I 2007, 2012 og 2013 fik Finanstilsynet således oplysninger fra de ansvarlige i Danske Banks hovedsæde for forebyggelse af hvidvask. Oplysningerne gik i alle tre tilfælde ud på, at hvidvaskforebyggelsen i filialen var tilfredsstillende. Finanstilsynet fik i alle tre tilfælde også oplysninger fra EFSA, som var ansvarlig for tilsynet med filialens hvidvaskforanstaltninger. I 2007 var det om resultaterne fra EFSA's inspektion samme år. I 2012 og 2013 fandt EFSA ikke behov for at foretage en hvidvaskinspektion.

Finanstilsynet foretog inspektioner af Danske Banks forebyggelse af hvidvask i bankens danske enheder i 2010, 2011, 2012 (en begrænset opfølgingsinspektion), 2015 og 2017. Ved opfølgingsinspektionen i 2012 fik Finanstilsynet oplysninger af banken om håndteringen af korrespondentbanker, som

ikke var retvisende. Finanstilsynet konstaterede dette ved den næste inspektion i 2015, hvor Finanstilsynet meldte banken til politiet. Det førte til, at banken i 2017 accepterede en bøde på 12,5 mio. kr.

Finanstilsynet stode altså ikke ukritisk på oplysningerne fra banken – hverken oplysninger om hvidvaskforebyggelse i filialen i Estland eller om de danske aktiviteter. Det må dog konstateres, at indsatsen med at spørge ind, inddrage oplysningerne fra EFSA's hvidvasktilsyn med den estiske filial og gå mere i detaljen for at få retvisende oplysninger ikke gav det ønskede resultat, da oplysningerne i sidste ende alligevel ikke i alle tilfælde var retvisende. Finanstilsynet har blandt andet af denne årsag påbudt banken at sikre, at Finanstilsynet modtager fyldestgørende information, og at bestyrelse og direktion er tilstrækkelig involveret heri.

4.3 Håndtering af henvendelse fra whistleblower

Det har også været nævnt, at Finanstilsynet ikke i tilstrækkelig grad har indtaget viden fra den interne whistleblower i sit tilsyn med Danske Bank, herunder at Finanstilsynet ikke har taget kontakt til whistlebloweren. Det bemærkes hertil, at Finanstilsynet overvejede, om Finanstilsynet skulle tage kontakt til whistlebloweren inden afgørelsen fra maj 2018. I marts 2018 fik Finanstilsynet whistleblowerens e-mail adresse fra EFSA.

I den forbindelse skulle Finanstilsynet på den ene side afveje, om oplysninger fra whistlebloweren kunne give en bedre belysning af sagen, og på den anden side at det forhold, at Finanstilsynet undersøgte Danske Bank, var en fortrolig oplysning, som ville blive uberettiget videregivet til tredjemand, hvis Finanstilsynet henvendte sig til whistlebloweren. Også andre forhold, såsom whistleblowerens mulige selvinkriminering, indgik i overvejelserne.

Konklusionen var, at sagen var tilstrækkeligt oplyst til, at Finanstilsynet kunne træffe afgørelse, også uden yderligere oplysninger fra whistlebloweren, da Finanstilsynet havde modtaget de relevante oplysninger fra Danske Bank i 2017 og 2018.

Finanstilsynet havde således efter anmodning til Danske Bank fået:

- alle whistleblowerens henvendelser til banken
- den e-mail korrespondance mellem ham og direktører og øvrige medarbejdere i banken, henvendelserne gav anledning til
- bankens interne notater og interne rapportering som følge af henvendelserne.

Whistleblowerens henvendelser og bankens håndtering af dem er derfor udførligt beskrevet i afgørelsen fra maj 2018 og indgår som en del af grundlaget

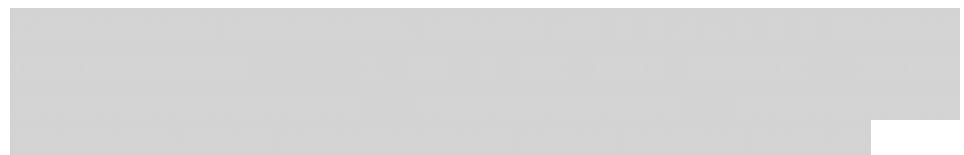
for Finanstilsynets konklusioner. Efter afgørelsen fra maj 2018 er der ikke kommet oplysninger frem, som tyder på, at en henvendelse fra Finanstilsynet til whistlebloweren ville have fremkaldt yderligere relevante oplysninger, hvis yderligere oplysninger overhovedet var opnået ved en sådan henvendelse. Derimod kunne det have ført til en tidligere tilsynsreaktion, hvis whistlebloweren i december 2013 eller den følgende periode havde henvendt sig til estiske eller danske tilsynsmyndigheder, og ikke kun til bankens ledelse.

Efter offentliggørelsen af Finanstilsynets afgørelse i maj 2018 var det ikke længere en fortrolig oplysning, at Finanstilsynet havde undersøgt Danske Bank. Finanstilsynet kunne derfor tage kontakt til whistlebloweren uden problemstillinger omkring fortrolighed.

Samtidig var whistlebloweren i medierne citeret for, at der var fejl og mangler i sagsfremstillingen i Finanstilsynets afgørelse. Finanstilsynet var meget interesseret i at få det belyst og tog derfor kontakt til ham. Whistlebloweren oplyste til Finanstilsynet, at han ikke havde mulighed for at give oplysninger til Finanstilsynet, da han var bundet af en tavshedsklausul fra Danske Bank. Han ønskede heller ikke at give Finanstilsynet oplysninger, selvom Danske Bank gav bankens samtykke hertil i forhold det danske og det estiske finanstilsyn.

Finanstilsynet vurderede også, at selv uden bankens ophævelse af tavsheds-klausulen var der ikke noget i den danske finansielle lovgivning, der var til hinder for, at han gav Finanstilsynet de relevante oplysninger. Finanstilsynet skrev således til whistlebloweren i juli 2018, at Finanstilsynet vurderede, at det ikke efter dansk ret ville være en overtrædelse af klausulen, hvis han ønskede at informere Finanstilsynet – eller andre danske myndigheder – om mulige strafbare forhold. Dette har ikke ført til, at whistlebloweren har ønsket at tale med Finanstilsynet.

Whistlebloweren afviste igen at tale med Finanstilsynet på baggrund af en fornyet henvendelse i december 2018.



Sagen er et eksempel på, at effekten af en whistleblowerhenvendelse kan være større, hvis whistlebloweren henvender sig direkte til Finanstilsynet i første omgang, fremfor alene til virksomhedens ledelse. Kapitel 5 indeholder forslag om at overveje, om der generelt er behov for at styrke beskyttelsen af whistleblowere med henblik på at øge sandsynligheden for, at medarbejdere med kendskab til overtrædelser eller potentielle overtrædelser af den finansielle lovgivning henvender sig til myndighederne.

4.4. Finanstilsynets afgørelse af 3. maj 2018

Som beskrevet ovenfor traf Finanstilsynet i maj 2018 afgørelse om en række påbud og påtaler til Danske Bank for mangler i bankens overordnede styring i relation til håndtering af hvidvaskrisici i den estiske filial.

Der har efterfølgende været sat spørgsmålstegn ved, om Finanstilsynet i forbindelse med afgørelsen fuldt ud udnyttede sine muligheder for at sanktionere Danske Bank i lyset af sagens omfang og alvorlige karakter. Dette vedrører særligt, at Finanstilsynet ikke politianmeldte Danske Bank, og at Finanstilsynet ikke fandt grundlag for at kræve ledelsen i Danske Bank fjernet fra deres poster på baggrund af fit & proper-reglerne.

Politianmeldelse

Finanstilsynet politianmeldte ikke Danske Bank i forbindelse med afgørelsen af 3. maj 2018. En politianmeldelse ville skulle have relateret sig til ledelsesmæssige svigt efter lov om finansiel virksomhed, afgivelse af urigtige oplysninger til Finanstilsynet eller overtrædelse af hvidvaskreglerne. Efter almindelige forvaltningsretlige principper, herunder princippet om saglig forvaltning, kan Finanstilsynet kun politianmelde en virksomhed eller en person, når Finanstilsynet på baggrund af sit kendskab og sin faglige vurdering af sagen sammenholdt med domstolspraksis anser det for sandsynligt, at anmeldelsen kan føre til domfældelse. Dette skal bl.a. også ses i lyset af de vidtgående regler om offentliggørelse af bl.a. politianmeldelser.

Det har i en række sager med danske pengeinstitutter i perioden efter finanskrisen i 2008 vist sig at være meget vanskeligt at føre sager om mangelfuld ledelse til dom efter ledelsesreglerne i lov om finansiel virksomhed. Trods bankens ledelsesmæssige svigt og sagens alvor anså Finanstilsynet det derfor ikke for sandsynligt, at en politianmeldelse for overtrædelse af ledelsesreglerne i lov om finansiel virksomhed ville føre til domfældelse.

SØIK har efterfølgende givet udtryk for, at man var enig i Finanstilsynets vurdering, og fandt på den baggrund heller ikke tilstrækkeligt grundlag for af egen drift at indlede en undersøgelse af, om Danske Bank har overtrådt ledelsesreglerne i lov om finansiel virksomhed.

I forhold til om Danske Bank bevidst havde vildledt Finanstilsynet, var der i enkelte tilfælde afgivet oplysninger, som kunne være af urigtig eller vildledende karakter. Finanstilsynet havde dog ikke dokumentation for, at oplysningerne på daværende tidspunkt var afgivet mod bedre vidende. Der var derfor ikke tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for at politianmelde hverken banken eller dens medarbejdere for afgivelse af urigtige eller vildledende oplysninger.

Finanstilsynet finder, at der er grundlag for at overveje justeringer af de eksisterende retsregler på det finansielle område, så der bliver lettere adgang til

at føre sager til dom baseret på reglerne om ledelse og styring i lov om finansiell virksomhed. Finanstilsynet foreslår derfor, jf. kapitel 5, at der nedsættes en arbejdsgruppe, der skal se på dette. Finanstilsynet foreslår også at gennemføre en analyse af mulighederne for at styrke sagkundskaben i domstolsbehandlingen af civile sager på det finansielle område. Herudover foreslår Finanstilsynet, at der etableres hjemmel til, at Finanstilsynet kan udstede administrative bødeforelæg i konkrete hvidvasksager.

Finanstilsynet vil i øvrigt i forlængelse af erfaringerne fra afgørelsen til Danske Bank fremadrettet have øget fokus på at forpligte bestyrelse og direktion til at stå på mål for de oplysninger, finansielle virksomheder giver til Finanstilsynet, så Finanstilsynet i højere grad vil kunne stille bestyrelse og direktion til ansvar for fejlagtige eller mangelfulde oplysninger.

Afgørelsen af 3. maj 2018 er truffet på baggrund af en undersøgelse af Danske Banks ledelse og styring i den estiske filial. Undersøgelsen omfattede ikke bankens overholdelse af hvidvaskreglerne, da tilsynet med og anmeldelse af overtrædelser af hvidvaskreglerne i Estland som beskrevet ovenfor hører under de estiske myndigheder. Der var derfor heller ikke anledning til at politianmelde banken for overtrædelse af de danske hvidvaskregler.

Afgrænsningen af Finanstilsynets tilsynskompetence og SØIK's mulighed for at efterforske og rejse tiltale i en straffesag er ikke identiske. SØIK's mulighed for at efterforske og føre en straffesag afhænger bl.a. af, om der er dansk straffemyndighed. SØIK kan af egen drift vælge at iværksætte efterforskning af, om overtrædelser af hvidvaskreglerne i Estland kan have medført overtrædelse af den danske hvidvasklov, når SØIK anser sig som kompetent her til. SØIK har som bekendt i efteråret 2018 sigtet Danske Bank for fire forhold efter hvidvaskloven. Finanstilsynets afgørelse af 3. maj 2018 og sagsmaterialet indgår i SØIK's efterforskning. Der er ikke knyttet særlige retsvirkninger til, at en politianmeldelse indgives af Finanstilsynet, fremfor af andre, eller at en sag tages op af SØIK.

Fit & proper

Finanstilsynet er blevet kritiseret for ikke at kræve medlemmer af Danske Banks ledelse, dvs. bestyrelsesmedlemmer, direktører eller andre ledende medarbejdere (nøglepersoner), fjernet fra deres poster efter fit & proper-reglerne.

Finanstilsynet kan påbyde en bank at afsætte et ledelsesmedlem, hvis personen ikke længere lever op til kravene til egnethed og hæderlighed (fit & proper). Et ledelsesmedlem er ikke hæderlig efter fit & proper-reglerne, hvis personen på baggrund af sin adfærd kan antages ikke at ville varetage sin ledelsespost i banken forsvarligt. I forbindelse med Finanstilsynets undersøgelse af Danske Banks ledelse og styring i foråret 2018 var der grundlag for nærmere undersøgelser af, om de involverede ledelsesmedlemmer som følge af

deres håndtering af Estland-sagen fortsat levede op til hæderlighedskravet. Finanstilsynet igangsatte på den baggrund fit & proper-undersøgelser af ledelsen i Danske Bank.


[Redacted text block]

[Redacted text block]

[Redacted text block]

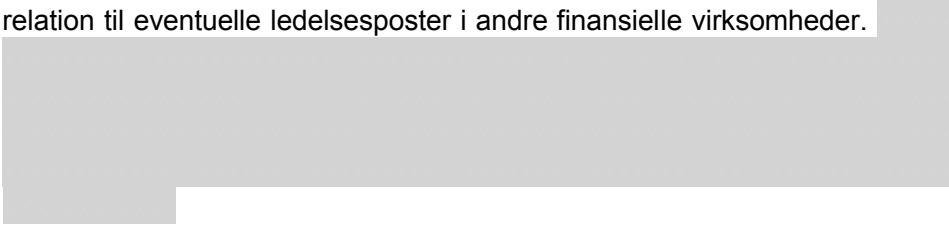
[Redacted text block]

[Redacted text block]



Finanstilsynet har besluttet at genåbne undersøgelserne af, om der foreligger grundlag for yderligere hæderlighedsvurderinger af de involverede ledelsesmedlemmer efter offentliggørelsen af Bruun & Hjejles advokatundersøgelse på foranledning af Danske Bank.

Alle ledende medarbejdere i Danske Bank, der har været involveret i sagen, har ved udgangen af 2018 forladt deres stillinger i banken. De ledende medarbejders adfærd i Danske Bank vil kunne indgå i fit & proper-vurderingen i relation til eventuelle ledelsesposter i andre finansielle virksomheder.



Estland-sagen viste, at der i banken var uklarhed om ansvarsfordelingen mellem de ledende medlemmer i banken. Med henblik på at skærpe fit & proper-reglerne yderligere og klargøre ansvarsområder nedsætter Finanstilsynet et fagudvalg, som skal udarbejde anbefalinger vedrørende kompetence- og erfaringskrav samt ansvarsområder for bl.a. direktionsmedlemmer og nøglepersoner i pengeinstitutter.

Øvrige forhold

Der har i pressen været rejst kritik af, at afgørelsen fra maj 2018 ikke omtaler et møde i Danske Bank i oktober 2013, hvor det blev drøftet, om banken skulle nedskalere International Banking-afdelingen i den estiske filial som følge af hvidvaskrisici. På mødet ønskede den administrerende direktør at finde en middelvej og drøfte emnet i et andet forum. I stedet for et citat er der i afgørelsen denne beskrivelse:

"Den ene af filialens to korrespondentbankers afbrydelse af samarbejdet med den estiske filial i juli 2013 pga. bekymring ved non-resident kunder førte til en gennemgang af aktiviteterne i filialen. Den blev foretaget af den estiske/baltiske ledelse og med involvering af medarbejdere fra hovedsædet i København. Gennemgangen førte til, at Danske Banks direktion og de involverede medarbejdere forventede en beslutning om nedbringelse af non-resident porteføljen, men direktionen traf ikke beslutninger om ændringer i aktiviteterne inden henvendelsen fra en whistleblower i december 2013."

Finanstilsynets afgørelse af 3. maj 2018 var baseret på et meget omfattende materiale, og afgørelsens konklusioner blev truffet ud fra en samlet vurdering af sagens materiale. Afgørelsens beskrivelse af hændelsesforløbet er derfor en sammenfatning, som i sagens natur ikke eksplicit nævner alle enkeltbilag. Forvaltningsretligt skal en afgørelse kun indeholde de oplysninger, der er saglige og nødvendige for at begrunde afgørelsens resultat. Bl.a. som følge af det omfattende materiale i sagen rådførte Finanstilsynet sig forinden afgørelsen med Kammeradvokaten om de retlige rammer for offentliggørelse af afgørelsen, herunder detaljeringsgraden af oplysninger i afgørelsen.

Finanstilsynet var bekendt med den administrerende direktørs udtalelse, og den indgik dermed også i grundlaget for afgørelsen. Finanstilsynet fandt det imidlertid mere relevant at medtage et tilsvarende citat fra den administrerende direktør fra bestyrelsens strategiseminar i juni 2014, hvor strategien i Baltikum blev drøftet. I afgørelsen står der således dette:

”Ved strategiseminaret i juni 2014 pegede bankens CEO overfor bestyrelsen på, at en fremskyndet nedlukning af baltiske aktiviteter ville reducere værdien ved et eventuelt salg, uden at pege på, at dette ikke var en relevant betragtning for non-resident porteføljen. (“Further, [udeladt] found it unwise to speed up an exit strategy as this might significantly impact any sales price.”). Bestyrelsen blev heller ikke gjort opmærksom på, at det med de store udfordringer med AML-håndteringen var vigtigt at få lukket non-resident porteføljen ned hurtigt og få indbetalt mistænkelige transaktioner til relevante myndigheder.”

Valget af citatet fra juni 2014 skyldes, at den administrerende direktør på dette tidspunkt havde en meget mere omfattende viden end i oktober året før om manglerne ved hvidvaskforebyggelsen i den estiske filial efter henvendelsen fra whistlebloweren, og efter, at intern revision og et konsulentfirma havde gennemgået den estiske filials hvidvaskprocedurer og fundet store mangler. Det var derfor betydeligt mere markant, at den administrerende direktør i juni 2014 advarede mod en hurtig afvikling af baltiske aktiviteter, end at han gjorde det i oktober 2013. Da citatet fra juni 2014 samtidig underbyggede de nødvendige påbud og påtaler i tilstrækkelig grad, var det ikke nødvendigt at omtale mødet i oktober 2013 i afgørelsens sagsfremstilling.

4.5 Inhabilitet i forhold til 3. maj-afgørelsen

Der har været rejst kritik af, at Finanstilsynets daværende bestyrelsesformand i perioden 2016-2018 som tidligere direktionsmedlem i Danske Bank kan have påvirket Finanstilsynets konklusioner i forbindelse med behandling af afgørelsen til Danske Bank fra maj 2018. Kritikken har bl.a. gået på, at den daværende bestyrelsesformand først trak sig fra sin post samme dag, som Finanstilsynet offentliggjorde sin afgørelse.

Den daværende bestyrelsesformand erklærede sig inhabil og deltog derfor ikke i møderne på dette punkt i hele perioden, hvor Finanstilsynets bestyrelse behandlede sagen mod Danske Bank. Han modtog heller ikke det materiale om sagen, som tilgik de øvrige bestyrelsesmedlemmer.

Finanstilsynets afgørelse indeholder væsentlig kritik af den daværende bestyrelsesformand i hans rolle som bankens CFO, der også var den ansvarlige i direktionen for hvidvaskforebyggelse og compliance. I afgørelsen fremgår der bl.a. dette:

"I hvert fald fire medlemmer af bankens direktion, direktøren for Business Banking og bankens CRO, CFO og CEO, havde hver især modtaget oplysninger om, at der var problemer i Estland, herunder at det ikke alene var et spørgsmål om mangler i processer, men at der også var mistænkelige kunder. Der blev iværksat en gennemgang i filialen af kendskabet til kunderne og deres aktiviteter, men filialens egen opfølgning viste sig utilstrækkelig. Således sikrede banken ikke en dækkende undersøgelse af omfanget af mistænkelige transaktioner og kundeforhold som følge af den utilstrækkelige håndtering af AML i filialen for at begrænse skaderne ved dem og foretage indberetninger til myndighederne, heller ikke i forbindelse med konsulentfirmaets undersøgelse i februar-april 2014."

"De manglende overvejelser gælder desuden for den hvidvaskansvarlige, der også var leder af Group Compliance and AML, for lederen af Group Legal og den ansvarlige i direktionen for disse områder. De havde således ingen dokumenterede overvejelser om, hvordan banken bedst bidrog til at begrænse de følger, som dens medvirken til kunders mulige kriminalitet havde haft."

"Group Compliance and AML, den hvidvaskansvarlige, Group Legal og bankens CFO, der var den ansvarlige for området i direktionen, iværksatte ikke selv tilstrækkelige aktiviteter med hensyn til AML i Estland, hverken før eller efter whistleblower-henvendelsen i december 2013. De fulgte alene med i undersøgelser fra GIA, konsulentfirmaet og filialens egen gennemgang af porteføljen."

De tog bl.a. ikke op, at det burde undersøges, hvordan banken bedst bidrog til at begrænse de følger, som dens medvirken til kunders mulige kriminalitet kunne have haft, herunder ved at undersøge behovet for yderligere indberetninger af mistænkelige transaktioner til relevante myndigheder."

De problematiserede heller ikke 1st line of defences manglende undersøgelser eller manglende håndtering af ledere og medarbejdere, som var involveret i sagen."

Alle regler om håndtering af inhabilitet af et medlem af et kollektivt forvaltningsorgan er nøje iagttaget. Det tilføjes for god ordens skyld, at den daværende bestyrelsesformand fuldt ud har respekteret inhabiliteten og ikke på nogen måde har forsøgt at øve indflydelse på sagens behandling eller afgørelse, heller ikke i relation til sin personlige involvering som tidligere direktionsmedlem i banken.

Der har ikke været medarbejdere eller øvrige bestyrelsesmedlemmer, der blev anset for at være inhabile i forhold til behandlingen af sagen. Der er heller ikke senere fremkommet oplysninger, der giver anledning til tvivl om deltagende medarbejders eller bestyrelsesmedlemmers habilitet.

Kapitel 5: Idékatalog

Erhvervsministeren har på baggrund af Estland-sagen bedt Finanstilsynet se på behovet for ændringer i lovgivningen og på behovet for at styrke Finanstilsynet, herunder via ekstra ressourcer.

Hensigten er, at Danmark får et hvidvasktilsyn i europæisk topklasse. Dette vil i sagens natur indebære skærpede krav til de virksomheder, der opererer i Danmark, og til de danske bankers overordnede styring af deres udenlandske filialer og datterselskaber.

Finanstilsynet kommer på den baggrund med en række forslag vedrørende skærper af lovgivningen, en styrkelse af hvidvasktilsynet og en tilførsel af ekstra ressourcer til Finanstilsynet. Forslagene sigter på at adressere forhold afdækket af forløbet, men der er også forslag, som mere generelt kan være med til at sikre Danmark en regulering og et tilsyn på hvidvaskområdet, der er i europæisk topklasse.

Nogle af forslagene vedrører tilsynsvirksomheden, hvor bestyrelsen fastsætter rammerne for Finanstilsynet. Det vil kræve politisk beslutning om at tilføre Finanstilsynet ressourcer, hvis disse forslag skal gennemføres. Hvis der tilføres ressourcer, vil forslagene kunne iværksættes relativt hurtigt. Andre forslag forudsætter lovændringer.

Finanstilsynet har allerede taget en række initiativer på baggrund af Estland-sagen. Danske Bank har således i forbindelse med Finanstilsynets afgørelse af 3. maj 2018 fået en række påbud om at styrke sin interne governance, herunder i forhold til rapportering til bestyrelse og direktion, uafhængighed af complianceområdet og sikring af, at der er tilstrækkelig dokumentation af beslutningsgrundlag, drøftelser og beslutninger på møder.

Herudover har Finanstilsynet væsentligt forøget bemandingen på hvidvaskområdet, og der er på den baggrund allerede igangsat en væsentlig styrkelse af hvidvasktilsynet.

Forslagene kan overordnet kategoriseres indenfor følgende fire hovedområder, som uddybes i det følgende:

- A: Bedre og mere effektive forsvarslinjer i bankerne*
- B: Oplysningspligt og strafansvar samt bedre beskyttelse af whistleblowere*
- C: Hårdere konsekvenser, når bankledelsen svigter sit ansvar*
- D: Et hvidvasktilsyn i europæisk topklasse.*

A: Bedre og mere effektive forsvarslinjer i bankerne

Mange banker arbejder med risikostyring i form af tre såkaldte forsvarslinjer. Første forsvarslinje er selve forretningen, der skal sikre en korrekt, lovlige og

hensigtsmæssig drift. I anden forsvarslinje er der en risikostyringsfunktion, der skal identificere og begrænse risici, og en compliancefunktion, der skal kontrollere overholdelse af regler. Tredje forsvarslinje udgøres af den interne revision, der skal holde øje med, om de to første forsvarslinjer identificerer problemerne. Ledelsen modtager løbende rapportering fra de tre forsvarslinjer.

Estland-sagen illustrerede, hvordan alle tre forsvarslinjer i Danske Bank svigtede i forhold til at identificere de væsentlige brud på hvidvaskreglerne, der skete i den estiske filial.

På den baggrund er det relevant at se på, hvordan bankernes interne kontrolsystemer kan styrkes, herunder om der er tilstrækkelig uafhængighed i de tre forsvarslinjer. Finanstilsynet vil derfor styrke tilsynet med bankernes governance og interne kontrolsystemer, herunder ved i løbet af 2019 at vurdere behovet for supplerende regler eller vejledning på baggrund af de danske SIFI'ers organisering og udenlandske erfaringer på området.

Finanstilsynet vil desuden se på, om man kan skærpe tilsynet i forbindelse med en banks etablering og drift af aktiviteter i udlandet. Det kan f.eks. omfatte en uddybende beskrivelse af forretningsformålet eller krav om styrket ledelsesforankring fra hovedsædets ledelse i forhold til den udenlandske enhed.

1: Finanstilsynet vil styrke tilsynet med bankernes governance, interne kontrolsystemer og udenlandske enheder, herunder ved i løbet af 2019 at vurdere behovet for supplerende regler eller vejledning på baggrund af de danske SIFI'ers organisering og udenlandske erfaringer på området.

Finanstilsynet vurderer, at pengeinstitutterne over de seneste år har øget indsatsen med henblik på at forbedre såvel kundekendskab som kundeovervågning og underretning af Hvidvasksekretariatet i SØIK.

Danmark har to styrkepositioner, der kan bringes i spil i relation til at skabe en bedre og mere effektiv proces for bankernes kundekendskab. For det første har de danske banker tradition for at udvikle fælles infrastruktur, f.eks. på betalingsområdet. For det andet har Danmark en veludviklet registrering af både individer og virksomheder.

En fælles infrastruktur kan lette de finansielle virksomheder i arbejdet med at leve op til kravene i hvidvasklovgivningen. Finanstilsynet er bekendt med, at pengeinstitutterne har taget de første skridt til at opnå dette.

En sådan indsats kan eventuelt også omfatte, at de finansielle virksomheder råder over et register over nærtstående til politisk eksponerede personer. Indsatsen kan desuden omfatte muligheden for at dele oplysninger om kunder, der har vist sig at være risikofyldte, så sådanne kunder ikke kan shoppe rundt mellem bankerne.

2: Myndighederne vil understøtte den finansielle sektors igangværende bestræbelser på at opbygge en fælles infrastruktur i forhold til at styrke de finansielle virksomheders processer for kundekendskab.

Som supplement til en fælles dansk infrastruktur bør der på europæisk plan ses på, om der kan udvikles nye systemer, nye platforme e.l., som kan bidrage til, at bankerne får mest muligt ud af de ressourcer, de anvender på hvidvaskområdet. Dertil kommer, at der i EU vil være behov for at skabe rammer, der kan lette implementeringen af både nationale og europæiske platforme. Der vil bl.a. være behov for beslutninger, der afvejer hensyn til hvidvaskbekæmpelse overfor hensyn til databeskyttelse og konkurrenceforhold. Det vil være relevant, at EBA igangsætter en afdækning af dette område, og at Kommissionen siden inddrages.

3: Finanstilsynet vil arbejde for, at der i EBA igangsættes et arbejde med at afdække mulighederne for og restriktionerne på at udvikle nye systemer, nye platforme o.l., som kan styrke bankernes hvidvaskindsats.

Det er de finansielle virksomheders ansvar at overvåge deres kunder og indberette mistænkelige transaktioner til Hvidvasksekretariatet i SØIK. De danske virksomheder indberettede i 2018 knap 36.000 mistænkelige transaktioner til Hvidvasksekretariatet i SØIK relateret til hvidvask- og terrorfinansieringsrisici. Det er afgørende, at indberetningerne har en høj kvalitet og løbende forbedres. Det kan være uklart for den enkelte medarbejder og den enkelte virksomhed, i hvilket omfang indberetningerne fører til konkrete resultater. Benchmarkanalysen fra PA Consult viser, at andre lande er langt fremme med at sikre en effektiv erfaringsudveksling mellem myndigheder og virksomheder på dette område, herunder sikre høj kvalitet af indberetningerne og optimal anvendelse af oplysningerne blandt de relevante myndigheder.

4: Med henblik på at forbedre virksomhedernes løbende indberetninger til myndighederne vil Finanstilsynet tage initiativ til, at det med deltagelse af Hvidvasksekretariatet i SØIK vurderes, hvordan der kan sikres en løbende tilbagemelding på underretningerne til de finansielle virksomheder. Herudover skal der ses på, hvordan virksomhedernes underretninger kan anvendes mere i myndighedernes arbejde. Erfaringerne fra relevante andre lande vil blive inddraget i arbejdet.

B: Oplysningspligt og strafansvar samt bedre beskyttelse af whistleblowere
 Finanstilsynets tilsynsvirksomhed er afhængig af informationer fra virksomhederne. Det er derfor afgørende, at Finanstilsynet modtager relevante oplysninger fra virksomhederne, at oplysningerne er retvisende, og at oplysningerne kommer til Finanstilsynets kendskab i tide. Bankers manglende eller mangelfulde orientering af Finanstilsynet skal kunne sanktioneres for at sikre et effektivt tilsyn.

I Danske Banks estiske filial gjorde en lille gruppe medarbejdere deres for at dække over aktiviteter forbundet med hvidvask. Det gjorde det vanskeligt for både hovedsædet i København og EFSA at få indblik i forretningen. Derfor fik Finanstilsynet flere gange misvisende svar på konkrete og gentagne forespørgsler. I tillæg undlod banken selv at informere Finanstilsynet, når banken opdagede, at tidligere givne oplysninger ikke var retvisende. Bankens forsvarslinjer fejlede som nævnt også ved for sent at opdage problemerne.

Danske Bank-sagen viser vigtigheden af, at bankerne underretter Finanstilsynet i tilfælde, hvor oplysninger, som banken har afgivet til Finanstilsynet, senere viser sig at give et misvisende billede af forholdene. Bankerne bør desuden af egen drift give Finanstilsynet besked, hvis de identificerer væsentlige problemer, som kan have betydning for Finanstilsynets tilsyn med virksomhederne. Det vil understøtte Finanstilsynets arbejde, hvis der indføres et lovkrav om, at finansielle virksomheder har pligt til hurtigst muligt og af egen drift at underrette Finanstilsynet om forhold, som virksomhederne må indse er af væsentlig betydning for Finanstilsynets tilsynsvirksomhed. Tilsvarende vil det understøtte Finanstilsynets arbejde, hvis der indføres en eksplicit pligt i loven til at berigtige tidligere afgivne oplysninger overfor Finanstilsynet. Manglende overholdelse af pligterne skal kunne sanktioneres strafferetligt.

5: Finansielle virksomheder skal pålægges pligt til hurtigst muligt og af egen drift at underrette Finanstilsynet om forhold, som virksomhederne må indse er af væsentlig betydning for Finanstilsynets tilsynsvirksomhed. Hvornår Finanstilsynet skal underrettes – og om hvilke forhold – vil blive præciseret i lovgivningsprocessen og beskrevet i en vejledning. Finansielle virksomheder skal pålægges pligt til at berigtige oplysninger afgivet til Finanstilsynet, i det omfang virksomheden efterfølgende konstaterer, at oplysningerne giver et misvisende billede af væsentlige, aktuelle forhold. Virksomhedernes manglende overholdelse af oplysnings- og berigtigelsespligterne skal være strafbelagt.

De nuværende regler om urigtige oplysninger indebærer risiko for, at personer, der er knyttet til den finansielle virksomhed, i højere grad end selve den finansielle virksomhed vil kunne blive stillet strafferetligt til ansvar for afgivelse af mangelfulde, urigtige eller vildledende oplysninger til Finanstilsynet. Der er således forskel på, om der skal være tale om en bevidst eller blot uagtsom

handling. Forældelsesfristen er desuden kun to år for den finansielle virksomhed som juridisk person, hvor den for fysiske personer er fem år.

Dette finder Finanstilsynet er uhensigtsmæssigt. Mulighederne for at straffe fysiske og juridiske personer for afgivelse af urigtige og vildledende oplysninger til Finanstilsynet bør være ens.

6: Finansielle virksomheders overtrædelse af oplysningspligten strafbelægges efter lov om finansiel virksomhed. Forældelsestidspunktet for det strafferetlige ansvar for finansielle virksomheders oplysningspligt overfor Finanstilsynet ændres dermed fra to til fem år.

Hvis der er konkret mistanke om, at en person eller en virksomhed har begået en lovovertrædelse, der kan medføre straf, gælder bestemmelser i lovgivningen om pligt til at meddele oplysninger til myndigheder ikke i forhold til den, der er mistænkt. Reglerne indebærer en ret for personen eller virksomheden til ikke at inkriminere sig selv. For offentlige myndigheder betyder det et forbud mod at kræve oplysninger, der kan føre til selvinkriminering. Det forekommer på den baggrund, at Finanstilsynet i forbindelse med indhentning af oplysninger fra finansielle virksomheder må vejlede om retten til ikke at give selvinkriminerende oplysninger til Finanstilsynet. Det betyder, at Finanstilsynet i visse sager ikke har adgang til virksomhedens samlede materiale, selvom Finanstilsynet som følge af de finansielle virksomheders samfundsmæssige betydning har en meget bred adgang til oplysninger fra virksomhederne.

Finanstilsynet finder, at der kan være grundlag for at overveje en lempelse af selvinkrimineringsforbuddet for finansielle virksomheder under Finanstilsynets tilsyn (juridiske personer), der ikke ligesom fysiske personer risikerer fængselsstraf. Det vil navnlig være relevant, hvor den lovbestemte oplysningspligt er formuleret sådan, at den påhviler virksomheden som juridisk person og ikke fysiske personer i virksomheden. Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om udvidet oplysningsforpligtelse, som vil skulle gælde indenfor rammerne af forbuddet mod selvinkriminering.

7: Det kan overvejes, om selvinkrimineringsforbuddet skal lempes for finansielle virksomheder under Finanstilsynets tilsyn, der er juridiske personer, navnlig hvor lovbestemte oplysningspligter er rettet mod virksomheden som juridisk person.

Whistleblowerordninger er en mulighed for at få lovovertrædelser og potentielle lovovertrædelser op til overfladen. Det har siden 2014 været et lovkrav, at finansielle virksomheder skal have en whistleblowerordning for virksomhedens ansatte. De ansatte kan desuden gøre brug af Finanstilsynets whistleblowerordning. Whistleblowere er imidlertid udsatte personer, som bør have en høj grad af beskyttelse. Det er på den baggrund Finanstilsynets opfattelse,

at der er grund til at se nærmere på, om beskyttelsen af whistleblowere og potentielle whistleblowere generelt kan styrkes.

I Estland-sagen har whistlebloweren været hyppigt omtalt i medierne. Der har været rejst spørgsmål om beskyttelsen af whistleblowere, og om finansielle virksomheder kan omgå whistleblowerordningens formål ved at indgå tavsheds-klausuler med deres ansatte. Der må ikke være tvivl om, at man som whistleblower er sikret mod ansættelsesretlige følger af en indberetning.

Det er Finanstilsynets opfattelse, at en tavsheds-klausul, som fører til, at en ansat eller tidligere ansat ikke kan indberette lovovertrædelser til en whistleblowerordning, ikke vil være i overensstemmelse med intentionerne bag kravet om en whistleblowerordning, og at klausulen ikke vil være gyldig efter dansk finansiell lovgivning. Estland-sagen har imidlertid skabt tvivl om retstilstanden på dette område. Denne usikkerhed kan afholde ansatte, der har fået kendskab til lovovertrædelser i virksomheden, fra at bruge whistleblowerordningen. Det er vigtigt, at der skabes klarhed om den enkelte ansattes retstilstand i forhold til tavsheds-klausuler, og Finanstilsynet foreslår derfor, at der indføres forbud mod tavsheds-klausuler, der begrænser ansattes mulighed for at indberette lovovertrædelser til whistleblowerordninger eller i øvrigt at gå til Finanstilsynet med lovovertrædelser.

Også andre initiativer til styrkelse af beskyttelsen af whistleblowere kan overvejes, eksempelvis omvendt bevisbyrde. Det vil betyde, at det er virksomheden, der skal bevise, at en opsigelse ikke er begrundet i den ansattes indberetning til en whistleblowerordning. Det kan også overvejes at styrke beskyttelsen af whistleblowers identitet i forbindelse med civile retssager i form af navneforbud mv. eller ved at stille krav om, at henvendelser til virksomhedens whistleblowerordning skal administreres af en uafhængig, ekstern part, f.eks. en advokat.

Finanstilsynet foreslår, at der ses på behovet for en whistleblowerpakke, der skal styrke beskyttelsen af whistleblowere for derved at øge sandsynligheden for, at medarbejdere med kendskab til overtrædelser eller potentielle overtrædelser af den finansielle lovgivning indberetter til whistleblowerordningerne.

8: Det fastsættes ved lov, at det ikke skal være muligt for en arbejdsgiver at indrette ansættelsesforholdene for virksomhedens medarbejdere på en måde, der begrænser medarbejdernes mulighed for at indberette oplysninger om virksomhedens overtrædelser eller potentielle overtrædelser af den finansielle regulering til whistleblowerordninger eller i øvrigt at gå til Finanstilsynet med sådanne oplysninger. Det skal desuden overvejes, om der er behov for en større whistleblowerpakke, der yderligere skal styrke beskyttelsen af whistleblowere.

C: Hårdere konsekvenser, når bankledelsen svigter sit ansvar

Finanskrisen har vist, at det kan være meget svært for myndighederne indenfor lovgivningens rammer at drage bankledelser til ansvar, selv når der er sket åbenlyse fejl og taget åbenlyst dårlige beslutninger i driften af en bank.

Finanstilsynet har i tidligere sager indgivet en række politianmeldelser om navnlig overtrædelse af bestemmelser i lov om finansiel virksomhed om bl.a. mangel på effektiv virksomhedsstyring. I en stor del af sagerne har anklagemyndigheden fundet, at der ikke forelå tilstrækkeligt bevismæssigt grundlag for at rejse tiltale. Domstolene har desuden frifundet de tiltalte i de sager, hvor anklagemyndigheden har valgt at rejse tiltale. Det er således vanskeligt indenfor de eksisterende regler på det finansielle område at få pålagt ledelsesmedlemmer et strafferetligt ansvar. Der må på den baggrund vurderes at være vanskeligheder med opfyldelsen af de høje bevismæssige krav, der stilles for en domfældelse i en straffesag for overtrædelse af straffebestemmelser i lov om finansiel virksomhed.

Finansiel Stabilitet har herudover anlagt en række erstatningssager mod de tidligere ledelser i de overtagne pengeinstitutter på baggrund af vurderinger af, at ledende personer havde handlet ansvarspådragende. Der er sket frifindelse for næsten samtlige påstande om erstatning. Sagerne har foreløbig vist, at reglerne i den finansielle lovgivning om ledelsesansvar er vanskelige at håndhæve i praksis.

Højesteret har for nylig afsagt dom i Capinordic-sagen, hvor tre ledelsesmedlemmer ikke blev fundet erstatningsansvarlige for uforsvarlig styring og drift af banken, men alene for nogle specifikke låneengagementer. Højesteret fandt, at et ledelsesmedlems tilsidesættelse af grundlæggende regler om indretning og drift af en bank i §§ 70 og 71 i lov om finansiel virksomhed ikke i sig selv er tilstrækkeligt til at anse ledelsesmedlemmet for erstatningsansvarlig. Dommen kan give anledning til at overveje, om der er behov for at se nærmere på regelgrundlaget for ledelse af virksomhederne, herunder hvilke opgaver de enkelte ledelsesmedlemmer er ansvarlige for i henhold til lovgivningen.

Diskussionen om manglende konsekvens findes også i andre lande. I Storbritannien har det ledt til indførelsen af det såkaldte "senior manager regime", hvor ansvaret for det enkelte ledelsesmedlem er blevet udspecificeret.

9: Der nedsættes en arbejdsgruppe, der på baggrund af bl.a. domspraksis om strafferetligt og erstatningsretligt ledelsesansvar undersøger behovet for at ændre regelgrundlaget, herunder om der er behov for yderligere eller skærpede regler om ledelsens pligter i erhvervsdrivende virksomheder i og udenfor den finansielle sektor.

I forlængelse af lovændringerne som følge af den politiske hvidvaskaftale fra september 2018 skal Finanstilsynet fastsætte regler, der stiller krav om en virksomhedspolitik, der sikrer og fremmer en sund virksomhedskultur, som kan forebygge hvidvask og anden økonomisk kriminalitet. Ansvar for kulturen skal forankres i bestyrelsen og direktionen med mulighed for at afsætte disse, hvis de ikke opfylder deres forpligtelser.

Estland-sagen viste, at der i banken var uklarhed om ansvarsfordelingen mellem de ledende medlemmer i banken.

Finanstilsynet nedsætter et fagudvalg, som skal udarbejde anbefalinger vedrørende kompetence- og erfaringskrav samt ansvarsområder for nøglepersoner i pengeinstitutter mv. Finanstilsynet vurderer, at fit & proper-reglerne med de allerede aftalte initiativer bliver skærpet væsentligt, men finder samtidig, at det ikke kan afvises, at der kan være grundlag for yderligere skærpelser, herunder af kompetencekrav til direktionsmedlemmer. Fagudvalgets arbejde vil derfor også omfatte direktionsmedlemmer.

10: Finanstilsynet nedsætter et fagudvalg, som skal udarbejde anbefalinger vedrørende kompetence- og erfaringskrav samt ansvarsområder for nøglepersoner og direktionsmedlemmer i pengeinstitutter mv.

Finanstilsynets vurdering af mulighederne for at gøre ansvar gældende afhænger ikke alene af ansvarsbestemmelserne i lovgivningen, men også af behandlingen ved domstolene. Sager om finansiel virksomhed er komplicerede og vil ofte forudsætte indgående forståelse for drift, styring og ledelse af finansielle virksomheder. I en række lande har man derfor overladt behandlingen af sådanne sager til specielt kvalificerede og/eller givet tilsynsmyndighederne mulighed for at udstede bøder.

Finanstilsynet finder på den baggrund, at det bør undersøges, om domstolene ved behandlingen af civile sager på det finansielle område skal suppleres med sagkyndig viden om det finansielle område, herunder hvordan en sådan eventuel styrkelse vil kunne ske.

11: Der igangsættes en analyse, der skal undersøge, om domstolene ved behandlingen af civile sager på det finansielle område skal suppleres med sagkyndig viden om det finansielle område.

PA Consult anfører i deres benchmarkanalyse, at Finanstilsynet har snævre håndhævelsesmuligheder. Den manglende mulighed for at udstede bøder står i stærk kontrast til tilsynsmyndighederne i øvrige EU-lande. For eksempel har det svenske finanstilsyn fået mulighed for at udstede bøder på op til 10 pct. af omsætningen og har tidligere udstedt en bøde på 50 mio. SEK. I Frankrig har tilsynsmyndigheden et uafhængigt sanktionsråd, der kan udstede administrative bøder på op til 100 mio. EUR.

Finanstilsynet har i dag adgang til på visse retsområder at udstede administrative bødeforelæg, når betingelserne herfor er opfyldt. I hvidvaskloven har Finanstilsynet dog ikke hjemmel til at udstede administrative bødeforelæg for overtrædelser af loven, heller ikke for mindre alvorlige overtrædelser.

Hjemmel til at udstede administrative bødeforelæg i konkrete hvidvasksager vil kunne smidiggøre straffesagsbehandlingen og væsentligt forkorte den samlede sagsbehandlingstid fra lovovertrædelse til bødestraf. En adgang til at udstede administrative bødeforelæg, der er begrænset til forhold, der alene straffes med mindre bøder, vurderes dog ikke at udgøre nogen styrkelse af hvidvasktilsynet, da der i sådanne sager ikke vil kunne spares væsentlige ressourcer. Samtidig vil en adgang til alene at udstede mindre bøder ikke ændre på den stærke kontrast, der i dag er til udenlandske tilsynsmyndigheders bødesanktionsmuligheder.

En bred adgang til at udstede administrative bødeforelæg vil samtidig medføre, at Finanstilsynet vil kunne følge hvidvasksager til deres afslutning, og at en sag dermed ikke skal behandles på ny hos anklagemyndigheden med dertilhørende samlet forlænget sagsbehandlingstid. Der vil derfor også kunne være et ressourcebesparende element.

Det er en forudsætning for brug af administrative bødeforelæg, at pågældende har tilstået lovovertrædelsen. De berørte finansielle virksomheder i de konkrete sager, der afsluttes med et bødeforelæg, vil derfor ofte have en interesse i sagens hurtigere afgørelse og ikke i, at samme sag først skal behandles ved Finanstilsynet, hvorefter den skal undergå delvis fornyet behandling ved anklagemyndigheden.

12: Finanstilsynet gives bred adgang til at udstede administrative bødeforelæg for overtrædelser af hvidvaskloven.

Finanstilsynet har vide beføjelser til at gribe ind overfor finansielle virksomheder, som ikke overholder hvidvaskreglerne. I visse tilfælde kan der dog være tale om overtrædelser af hvidvaskloven, der er meget alvorlige, men ikke så alvorlige, at der er grundlag for at lukke virksomheden. I PA Consults benchmarkanalyse anføres det, at tilsynsmyndighederne i visse lande har mulighed for at forbyde en virksomhed at indgå nye kundeforhold, indtil virksomheden har rettet op på nærmere angivne alvorlige forhold. Denne reaktionsmulighed har Finanstilsynet ikke i dag.

Finanstilsynet vurderer, at det vil styrke hvidvasktilsynet med virksomhederne, hvis Finanstilsynet får mulighed for at give påbud om midlertidigt stop for nye kunder ved alvorlige overtrædelser af hvidvaskreglerne. Det vil betyde, at Finanstilsynet vil kunne træffe afgørelse om, at en virksomhed, der groft overtræder eksempelvis kundekendskabskrav, ikke må påtage sig nye

kundeforhold indenfor udvalgte kundesegmenter, før virksomheden kan dokumentere, at den overholder reglerne. Et sådant påbud vurderes at ville styrke incitamentet for virksomhederne til at få rettet hurtigt op på overtrædelser, ligesom risikoen for at få et sådant påbud må antages at have en forebyggende effekt på virksomhedernes overholdelse af hvidvaskregler.

13: Finanstilsynet får hjemmel til at udstede påbud om, at en virksomhed ikke må påtage sig nye kundeforhold indenfor udvalgte kundesegmenter, før der er rettet op på alvorlige overtrædelser af hvidvaskreglerne.

D: Et hvidvasktilsyn i europæisk topklasse

Der er ca. 1.400 finansielle virksomheder under hvidvasktilsyn af Finanstilsynet. Der er tale om meget forskellige typer og størrelser på virksomheder, og risikoen for, at deres indsats til forebyggelse af hvidvask er utilstrækkelig, eller at de søges brugt til hvidvask, er særdeles forskellig. Finanstilsynet fører som andre tilsynsmyndigheder et risikobaseret tilsyn. Det indebærer, at ressourcerne allokeres dertil, hvor risikoen er størst.

I relation til Danske Banks estiske filial blev der af EFSA allokeret betydelige ressourcer til tilsynet med filialen. Tilsvarende har Finanstilsynet historisk brugt en stor del af sine ressourcer på hvidvaskområdet på Danske Bank. Det er vanskeligt at vurdere, om flere ressourcer ville have gjort en forskel i den konkrete sag. I Danmarks tilfælde viser FATF-eksaminationen imidlertid, at vi – sammen med de øvrige nordiske lande – ikke har været placeret der, hvor vi ønsker at være placeret.

Finanstilsynet har på baggrund af PA Consults benchmarkanalyse og erfaringerne med det hidtidige hvidvasktilsyn overvejet, hvilke best practices fra andres landes hvidvasktilsyn der med fordel kan overføres til Danmark, og om der i øvrigt er områder, hvor tilsynet på hvidvaskområdet kan styrkes kvalitativt eller kvantitativt. Desuden har Finanstilsynet vurderet, om der er områder, hvor de finansielle virksomheders opgave med at overholde lovgivningen i øvrigt kan styrkes.

Finanstilsynet er ved at opbygge et system til registrering og analyse af risiciene for hvidvask i de enkelte virksomhedstyper. Hvis systemet skal leve op til best practice i Europa, skal det dels være ret omfattende (ret datamæssigt) og have løbende (mindst årlige) indberetninger af en række oplysninger fra virksomhederne og muligvis også oplysninger fra andre myndigheder, især Hvidvasksekretariatet i SØIK. Der skal også være tale om et system, der kan håndtere datamængderne og præsentere dem i en form, der gør det muligt at basere de tilsynsmæssige beslutninger herpå.

For at systemet kan komme hurtigt op at stå, dvs. inden udgangen af 2019, og for at systemet kan få den fornødne kvalitet, er der formentlig behov for, at

Finanstilsynet køber sig til bistand fra et konsulentfirma til at bygge systemet op mht. de oplysninger, der skal indberettes og indhentes, og mht. behandlingen af oplysningerne.

14: Finanstilsynet intensiverer sit arbejde med at etablere et datadrevet risikobaseret hvidvasktilsyn.

Et sideprodukt af etableringen af et system til risikovurdering vil være, at der fastlægges en række parametre, der er nyttige eller nødvendige for en virksomhed at kende, når den skal vurdere sin egen risiko for at blive brugt til hvidvask eller terrorfinansiering. De vil dog ikke nødvendigvis være fuldt dækkende for den konkrete virksomhed, da særlige forhold kan gøre sig gældende. Disse parametre kan med fordel offentliggøres som best practice. De vil desuden bygge på EBA's såkaldte Risk Factor Guidelines.

15: Finanstilsynet vejleder om god praksis for måling af risici for hvidvask og terrorfinansiering.

Erhvervsministeren har bedt om Finanstilsynets syn på, hvordan dets virke kan styrkes ressourcemæssigt med henblik på at øge tilliden til det finansielle system. Finanstilsynet ser fortsat bekæmpelse af hvidvask som et fokusområde, men har nødvendigvis samtidig blikket rettet mod andre alvorlige risici i det finansielle system.

Der er pt. kun mulighed for at foretage hvidvaskinspektion i ca. 35 virksomheder årligt, svarende til ca. 2,5 pct. af det samlede antal virksomheder, hvis inspektionerne skal have en tilstrækkelig dybde og kvalitet. Finanstilsynet skønner, at denne andel skal øges, f.eks. til 4 pct. svarende til ca. 55 inspektioner årligt.

For at kunne leve op til kravene i lovgivningen skal de finansielle virksomheder i vid udstrækning anvende IT-systemer i alle leddene i kundeovervågningen. Disse systemer bliver – og skal blive – stadig mere omfattende og komplekse. Det kræver særlig ekspertise at kunne føre tilsyn med disse systemer.

Det skønnes derfor, at der er behov for, at Finanstilsynet på inspektionerne gennemgår disse systemer kritisk. Benchmarkanalysen fra PA Consult viser også, at dette er et fokusområde hos mange tilsyn.

16: Finanstilsynet øger omfanget af hvidvasktilsynet, og der kommer øget fokus på virksomhedernes anvendelse af IT-systemer.

Det vil være hensigtsmæssigt, at der gennemføres en benchmarkanalyse, så det kan vurderes, om der vil blive opnået en hvidvaskbekæmpelse (regulering og tilsyn) i europæisk topklasse. Det er derfor aftalt med IMF, at IMF kan gennemføre en benchmarkanalyse af det danske hvidvasktilsyn i løbet af 2019. I

foråret 2019 undersøges tilsynsindsatsen og i efteråret 2019 lovgivningens overholdelse af internationale standarder.

IMF forventes desuden indenfor de kommende 1-2 år at gennemføre en dybdegående analyse af hvidvaskregulering og -tilsyn i de nordiske lande, hvilket vil kunne give yderligere input fra en gruppe meget sammenlignelige lande i forhold til kvaliteten af den danske hvidvaskregulering og hvidvasktilsynet.

17: Finanstilsynet har aftalt med IMF, at IMF gennemfører en benchmarkanalyse af det danske hvidvasktilsyn i løbet af 2019.

Den nordisk-baltiske region er meget eksponeret overfor hvidvask givet de betydelige betalingsstrømme forbundet med Rusland. Der er desuden en særdeles høj grad af grænseoverskridende virksomhed og etableringer på tværs af grænserne i regionen. Der bør derfor ske en styrkelse af det internationale samarbejde, som afspejler den udsatte position, som den nordisk-baltiske region har.

Finanstilsynet og det svenske finanstilsyn har derfor aftalt, at de to tilsyn i fællesskab vil arbejde for et øget samarbejde og erfaringsudveksling mellem de nordiske og baltiske tilsynsmyndigheder. I første omgang skal der arrangeres en workshop, hvor tilsynene kan udveksle konkrete erfaringer med hensyn til hvidvasktilsynet. Finanstilsynet har tilbudt at være vært for arrangementet og foreslået, at det bliver afholdt i marts 2019.

18: Der etableres et styrket samarbejde med de øvrige nordiske og baltiske tilsynsmyndigheder med henblik på at udveksle konkrete erfaringer med hensyn til hvidvasktilsynet.

Selvom den aktuelle sag har givet anledning til megen diskussion i medierne af samarbejdet mellem Finanstilsynet og EFSA, så har der som beskrevet ovenfor været et omfattende samarbejde mellem de to tilsynsmyndigheder. Desuden har Danske Bank-tilsynskollegiet ved etableringen af det særlige hvidvaskkollegie for Danske Bank været på forkant set i et internationalt perspektiv.

Givet at hvidvask og terrorfinansiering har en omfattende grænseoverskridende natur, og da store finansielle virksomheder i stort omfang opererer på tværs af grænserne, må det dog være målet fortsat at intensivere det internationale samarbejde på området.

EU-landene har i dag med hvidvaskdirektivet en fælles lovgivningsmæssig ramme for bekæmpelse af hvidvask, som bygger på implementering af anbefalinger fra FATF. Hvidvaskdirektivet er blevet opdateret og skærpet flere

gange de seneste år, senest med AMLD4 i 2015 og AMLD5 i 2017. Sidstnævnte er ved at blive implementeret i dansk lovgivning. Ændringerne vil træde i kraft i januar 2020, der er direktivets implementeringsfrist.

I FATF er der et stort og tæt internationalt samarbejde om fastlæggelse af fælles standarder på området. Samarbejdet er imidlertid kendetegnet ved et totalt fravær af operationelt samarbejde, dvs. samarbejde om tilsyn og retshåndhævelse. Dette skyldes ikke mindst, at FATF består af en række forskellige typer af myndigheder, herunder ministerier, politimyndigheder og tilsynsmyndigheder, med meget forskellige beføjelser.

Finanstilsynet vurderer derfor, at der er behov for yderligere tiltag og styrkelse af regelsættet i EU. Konkret kunne dette være at indføre direktivkrav om:

- hvidvaskkollegier for koncerner med aktiviteter i flere lande
- samarbejde og udveksling af information mellem hjemland og værtsland for grænseoverskridende koncerner, herunder præcisering af koncerntilsynsmyndighedens ansvar samt forpligtelse for værtslandets kompetente hvidvasktilsynsmyndighed om at informere hjemlandets tilsynsmyndighed om risici, data etc.
- at indberetninger skal gå til FIU i både hjemland og værtsland
- styrket whistleblowerbeskyttelse
- at bankerne, hvis det er muligt, skal advare den bank, der modtager en kunde, når de opsiger kunder pga. mistanke om hvidvask, eller når en kunde, der har foretaget mistænkelige transaktioner, selv flytter til en anden bank.

Kommissionen fremsatte den 12. september 2018 et forslag om at styrke Den Europæiske Banktilsynsmyndigheds (EBA's) beføjelser på hvidvaskområdet. Her kan særligt fremhæves følgende elementer, som bør støttes fra dansk side:

- etablering af en EBA-database, der kan styrke overvågning af mistænkelige transaktioner
- øget informationsudveksling mellem EBA og tilsynsmyndigheder, bl.a. tidligere drøftelser og advisering af mulige mistænkelige forhold
- mere effektiv organisering af hvidvaskområdet med EBA som tovholder og øget fokus hos de andre europæiske tilsynsmyndigheder.

EU-tiltag bør bygge på og ikke overlappende med FATF-anbefalinger og -tiltag. Som eksempel kan nævnes, at landene eksamineres af FATF i relation til deres overholdelse af internationale standarder, så der ikke er behov for at give EBA en undersøgelsesopgave i relation til Finanstilsynets hvidvasktilsyn.

19: Regeringen og Finanstilsynet (i EBA) arbejder for styrket europæisk samarbejde i forhold til hvidvasktilsynet.

Finanstilsynet har i en toårig periode udstationeret en medarbejder i FATF's sekretariat, dels for at bidrage til arbejdet i FATF, dels for at opbygge ekspertise på området. De ledende lande lægger imidlertid i stigende grad vægt på, at alle medlemmerne af FATF bidrager til alle dele af arbejdet i organisationen, hvilket vil stille stigende krav, herunder også til Danmark, til at afsætte ressourcer hertil.

Finanstilsynet vurderer derfor, at der skal sættes yderligere ressourcer af til en målrettet indsats i FATF.

20: Finanstilsynet styrker sin deltagelse i FATF-samarbejdet.

Samarbejdet mellem myndighederne i Danmark sker dels gennem HvidvaskForum, dels bilateralt mellem de enkelte myndigheder. Det er et væsentligt element i den nationale strategi, at myndighedernes strategiske fokus og myndighedernes samarbejde, koordinering og vidensdeling er af central betydning for at sikre en effektiv og målrettet indsats for at minimere omfanget af hvidvask og finansiering af terrorisme. I strategien konstateres, at myndighederne arbejder tæt sammen, men ikke har udnyttet det fulde potentiale af samarbejdet. Derfor blev det fastslået, at myndighedernes hidtidige indsats på dette område skal styrkes.

Den styrkede indsats skal tage sit udgangspunkt i det formaliserede samarbejde i HvidvaskForum. Finanstilsynet vil som formand arbejde for, at dette samarbejde kan udbygges. Dette kræver, at de respektive myndigheder afsætter de fornødne ressourcer til arbejdet. Det fremgår desuden af den nationale strategi på hvidvaskområdet, at myndighederne i HvidvaskForum skal vurdere, hvordan oplysninger kan udveksles mellem medlemmerne af HvidvaskForum.

Med hensyn til det bilaterale samarbejde bør det overvejes, om der skal udarbejdes aftaler (såkaldte Memoranda of Understanding) mellem Finanstilsynet og de enkelte myndigheder, herunder Skattestyrelsen, og om eksisterende aftaler skal styrkes, idet der i forvejen er en aftale mellem Finanstilsynet og SØIK.

21: Finanstilsynet arbejder for, at samarbejdet mellem danske myndigheder på hvidvaskområdet styrkes i forhold til i dag.

Erhvervsministeren har også bedt om Finanstilsynets syn på, hvordan dets virke kan styrkes ressourcemæssigt med henblik på at øge tilliden til det finansielle system og gennemføre ovenstående forslag. Finanstilsynet ser fortsat bekæmpelse af hvidvask som et fokusområde, men har nødvendigvis samtidig blikket rettet mod andre alvorlige risici i det finansielle system.

Finanstilsynet har følgende forslag til en samlet løsning (alle merbevillinger finansieres af den finansielle sektor):

- Finanstilsynets indsats mod bl.a. hvidvask styrkes med en ekstra bevilling på 30 mio. kr. i 2019 og i de følgende år med 20 mio. kr. årligt. I 2019 benyttes bevillingen primært til en opfølgning på Estland-sagen. Den permanente merbevilling bruges til at øge intensiteten af hvidvasktilsynet og tilsynet med governance mv. i Danske Bank og andre institutter, hvor risikoen på hvidvaskområdet og andre områder vurderes at være betydelig.
- IT-investeringer fremskyndes og udbygges derudover med en øget permanent bevilling på ca. 20 mio. kr. årligt, så Finanstilsynet med øget styrke og tidligere end planlagt implementerer og udbygger et datadrevet tilsyn.
- Der afsættes herudover ca. 10 mio. kr. årligt som en permanent forøgelse af bevillingen til at styrke og udvikle de nødvendige kerne-IT-systemer, der bl.a. skal udgøre et fundament for analysearbejdet og udveksling af data med EU-myndighederne.
- Der afsættes ca. 6 mio. kr. årligt til dækning af udgifter, som Finanstilsynet skal afholde, men hvor bevillinger udestår. Det omfatter bl.a. Finanstilsynets opgaver i forbindelse med den nationale IT-sikkerhedsstrategi og stigende kontingenter til EU-myndigheder på det finansielle område.
- Finanstilsynet får mulighed for større lønflexibilitet for at kunne fastholde og rekruttere medarbejdere i et stærkt konkurrencepræget marked. Det vil bidrage til, at Finanstilsynet har medarbejdere med de fornødne kompetencer, herunder indenfor cybersikkerhed, der er nødvendige for at føre et moderne og effektivt tilsyn.

Det sidste punkt vil forsøges finansieret indenfor Finanstilsynets eksisterende budget ved at gennemføre de initiativer, som er blevet identificeret i en budgetanalyse af Finanstilsynet, som er udført efter aftale med Erhvervsministeriet og Finansministeriet. Målet er, at der i 2022 er gennemført besparelser på 20 mio. kr. på årsbasis.

22: På baggrund af ovenstående foreslås det, at Finanstilsynet tilføres 66 mio. kr. i 2019 og 56 mio. kr. i de efterfølgende år. Det foreslås desuden, at Finanstilsynet gives væsentlig større fleksibilitet til indenfor sit budget at fastsætte aflønningen af nøglemedarbejdere og nye medarbejdere, hvis kompetencer er særligt efterspurgt.

Forslaget er sammenfattet i tabel 1 nedenfor.

Tabel 1: Ressourcebehov for Finanstilsynet

Opgave /initiativ	2019	2020	2021	2022	2023
1. Styrket indsats mod hvidvask mv.	30,0	20,0	20,0	20,0	20,0
2. IT-investeringer og øget data-drevet tilsyn fremskyndes	22,0	19,0	19,0	19,0	19,0
3. Styrke og udvikle kerne IT-systemer	8,0	11,0	11,0	11,0	11,0
4. Delstrategi cyber- og informationsikkerhed	2,2	2,2	2,2	2,2	2,2
5. EU-kontingenter	1,6	1,6	1,6	1,6	1,6
6. Bestyrelseshonorar ¹⁷	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0
7. Kviklån	0,7	0,7	0,7	0,7	0,7
8. Budgetanalyse - Effektiviseringer og lønfleksibilitet	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
.....Effektiviseringer	-1,0	-3,0	-10,0	-15,0	-20,0
.....Lønfleksibilitet	1,0	3,0	10,0	15,0	20,0
Bevillingsbehov i alt	65,5	55,5	55,5	55,5	55,5
Heraf lønsum	23,3	33,2	37,9	41,6	45,1

Gennemførelsen af forslagene, herunder tilførslen af nye ressourcer, fordrer en tilpasning af Finanstilsynets organisation. De fleste af ressourcerne vil tilgå Finanstilsynets nuværende juridiske søjle, herunder hvidvaskkontoret, det juridiske kontor og fintech-kontoret (hvor Finanstilsynets fit & proper-arbejde er forankret). Søjleens organisering vil blive genbesøgt, og i lyset af de nye aktiviteter vil søjlen ændre navn til "Finansiel kriminalitet og adfærdstilsyn".

23: Finanstilsynet tilpasser sin organisation, så den fremadrettet består af fire søjler: Pengeinstitut- og realkredittilsyn, Finansiel kriminalitet og adfærdstilsyn, Tilsyn med forsikrings- og pensionselskaber samt Kapitalmarkedstilsyn.

¹⁷ I sommeren 2014 fik Finanstilsynet en bestyrelse. Bestyrelsesmedlemmernes honorar udbetales af Finanstilsynet, men fastsættes af Erhvervsministeriet og udgør pt. ca. 1,5 mio. kr. pr. år. Finanstilsynet fik ved nedsættelsen af bestyrelsen ikke samtidigt tilført bevilling til dækning af honorarbetalingen. Budgettet til honorarerne til Det Finansielle råd, som bestyrelsen erstattede, udgjorde ca. 0,5 mio. kr. og har dækket en del af honorarudgiften, mens den resterende del er taget ud af Finanstilsynets almindelige budget, der således har været 1 mio. kr. lavere end ellers siden 2015. På den baggrund ønskes bevillingen fremover øget tilsvarende.

Redegørelse om Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank i forhold til Estland-sagen

Bilag:

1. Kammeradvokatens erklæring vedr. overensstemmelse mellem de offentliggjorte og de fortrolige dele af redegørelsen
2. Kammeradvokatens analyse af ansvarsfordelingen mellem Finanstilsynet og EFSA
3. Fælles udtalelse fra EFSA og Finanstilsynet vedrørende tilsynet med Danske Banks estiske filial
4. Uddybende om tilsynet med hvidvaskrisici i Danske Banks estiske filial 2007-2018 (Ikke offentliggjort)
5. Finanstilsynets afgørelse vedrørende Danske Bank af 3. maj 2018
6. PA Consults benchmarkanalyse af hvidvasktilsynet i forhold til andre lande
7. Uddybende beskrivelse af Danske Bank-kollegiet (Ikke offentliggjort)

Erklæring om Finanstilsynets redegørelse til Erhvervsministeriet

Finanstilsynet har til brug for en redegørelse til Erhvervsministeriet om Finanstilsynets tilsyn med Danske Bank A/S ("Banken") i forhold til Estland-sagen anmodet mig om at afgive en erklæring ("denne erklæring") i relation til betydningen af visse faktiske oplysninger og dokumenter, som Finanstilsynet har været nødsaget til at ekstrahere eller undtage fra redegørelsen af hensyn til Finanstilsynets skærpede tavshedspligt, jf. lov om finansiel virksomhed § 354, stk. 1.

Redegørelsen er udarbejdet efter anmodning fra erhvervsministerens og med henblik på dens udøvelse af det overordnede tilsyn med Finanstilsynets virksomhed.

Til brug for afgivelsen af denne erklæring har jeg modtaget Finanstilsynets endelige redegørelse af 28. januar 2019 med tilhørende bilag 1-7 i henholdsvis en fortrolig version og en version, der er tilsigtet offentliggørelse, Finanstilsynets offentliggjorte afgørelser vedrørende Estland-sagen, Bankens advokatundersøgelse samt selskabs- og pressemeddelelser fra Banken i anledning af Estland-sagen.

Erklæringen er afgivet på baggrund af de dokumenter og oplysninger, som jeg har modtaget på tidspunktet for afgivelsen af denne erklæring, og erklæringen er udarbejdet i henhold til gældende dansk lovgivning på samme tidspunkt.

Efter aftale med Finanstilsynet kan denne erklæring offentliggøres i forbindelse med afgivelsen af redegørelsen til Erhvervsministeriet samt indgå som bilag 1 til redegørelsen.

---o0o---

I henhold til lov om finansiel virksomhed § 354, stk. 6, nr. 3, er tavshedspligten i § 354, stk. 1, ikke til hinder for, at Finanstilsynet kan videregive fortrolige oplysninger til erhvervsministeren som led i dennes overordnede tilsyn.

En fuldstændig og dækkende redegørelse vil nødvendigvis indeholde visse fortrolige oplysninger. Den redegørelse, der er udarbejdet til erhvervsministeren, indeholder således fortrolige oplysninger, der er omfattet af Finanstilsynets tavshedspligt ("den fortrolige redegørelse"). Den fortrolige redegørelse kan ikke videregives til offentligheden grundet ovennævnte tavshedspligt.

Sagen vedrørende Bankens estiske filial har betydelig offentlig interesse. Med henblik på at sikre en korrekt og fyldestgørende gengivelse af forløbet i relation til Finanstilsynets tilsynsvirksomhed, herunder en beskrivelse af de foranstaltninger, som Finanstilsynet har foretaget i forhold til Banken, den estiske tilsynsmyndighed m.fl., har Finanstilsynet valgt at udarbejde en version af redegørelsen, der kan videregives til offentligheden ("den offentliggjorte redegørelse").

I den offentliggjorte version af redegørelsen har Finanstilsynet foretaget overstregninger af visse passager (ekstrahering) indeholdende oplysninger, der grundet tavshedspligten ikke kan videregives til offentligheden, og Finanstilsynet har ligeledes undtaget bilag 4 og 7 fra den offentliggjorte redegørelse, idet disse bilag indeholder oplysninger omfattet af tavshedspligten.

Finanstilsynet har i redegørelsen - både i den fortrolige og den offentliggjorte redegørelse - beskrevet det faktiske forløb i Estland-sagen og har på baggrund heraf foretaget en række vurderinger af forløbet samt beskrevet de erfaringer og konklusioner, som efter Finanstilsynets opfattelse kan udledes heraf.

Jeg har haft lejlighed til at gennemlæse endelige versioner af både den fortrolige og den offentliggjorte redegørelse og har i den forbindelse sammenholdt de to redegørelser, herunder henholdsvis beskrivelsen af de faktiske omstændigheder, Finanstilsynets vurderinger og erfaringer samt ovennævnte konklusioner.

Jeg kan på denne baggrund erklære, at den eneste indholdsmæssige forskel på de to versioner af selve redegørelsen er de ekstraheringer, som Finanstilsynet har foretaget, og som indeholder fortrolige oplysninger omfattet af Finanstilsynets særlige tavshedspligt, jf. lov om finansiel virksomhed § 354, stk. 1.

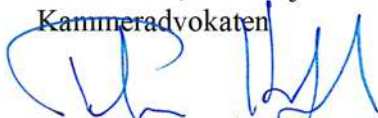
I relation til bilagsmaterialet til redegørelsen kan jeg erklære, at den eneste forskel på de to versioner af redegørelsens bilagsmateriale er, at bilag 4 og 7 til den fortrolige redegørelse ikke er en del af den offentliggjorte redegørelse.

Jeg kan i den forbindelse tiltræde, at de ekstraherede oplysninger samt de oplysninger, der er indeholdt i bilag 4 og 7 til redegørelsen, efter min vurdering med rette er anset for at være fortrolige i henhold til lov om finansiel virksomhed § 354, stk. 1, og at de dermed korrekt er henholdsvis ekstraheret og undtaget fra den offentliggjorte redegørelse.

Jeg erklærer endvidere, at hverken de ekstraherede passager i den offentliggjorte version af redegørelsen eller indholdet af bilag 4 og 7 til redegørelsen ændrer på Finanstilsynets vurderinger eller konklusioner i forhold til den fortrolige version af redegørelsen, og at hverken de ekstraherede oplysninger eller indholdet af bilag 4 og 7 er i modstrid med Finanstilsynets vurderinger eller konklusioner.

København, den 28. januar 2019

Kammeradvokaten



Peter Hedegaard Madsen

– Advokat, Partner (H)

Ansvarsfordelingen mellem tilsynsmyndigheder i hjemland og værtsland på hvidvaskområdet

1. INDLEDNING, BAGGRUND OG KONKLUSION

Finanstilsynet har til brug for en redegørelse til Erhvervsministeriet anmodet om en vurdering af, hvilket lands tilsynsmyndighed der er kompetent i forhold til tilsynet med og sanktionering af overtrædelser af hvidvasklovgivningen, når overtrædelserne sker i en filial etableret i et andet EU-land end pengeinstituttets hjemland. Redegørelsen udarbejdes af Finanstilsynet til Erhvervsministeriet og vedrører erfaringerne fra sagen vedrørende Danske Bank A/S' (herafter "Banken") overholdelse af hvidvasklovgivningen i bankens estiske filial.

I relation til den estiske filials manglende overholdelse af hvidvaskreglerne i perioden 2007-2015 er der opstået et spørgsmål om, hvorvidt håndteringen af og tilsynet med de kritisable forhold rettelig henhørte under det danske eller det estiske finanstilsyn.

De faktiske forhold omfattet af Finanstilsynets afgørelse om Danske Banks ledelse og styring i den estiske filial fandt sted, da 3. hvidvaskdirektiv¹ var i kraft. Såfremt de pågældende begebenheder havde fundet sted i dag, ville forholdene være omfattet af 4. hvidvaskdirektiv².

Det er min vurdering og konklusion, at ansvarsfordelingen mellem to tilsynsmyndigheder efter både 3. og 4. hvidvaskdirektiv har været – og fortsat er – således, at værtslandet har tilsynsforpligtelsen til at sikre, at national hvidvasklovgivning overholdes i en filial fra et pengeinstitut med hjemsted i et andet EU-land. Konkret indebærer dette, at tilsynsforpligtelsen på hvidvaskområdet i relation til Bankens estiske filial påhvilede – og aktuelt påhviler – det estiske finanstilsyn.

¹ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2005/60 af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme.

2. DET RETLIGE GRUNDLAG

2.1 3. hvidvaskdirektiv

Det fremgår ikke direkte af 3. hvidvaskdirektiv, hverken i præambelns betragtninger eller i selve direktivteksten, hvorledes kompetencefordelingen mellem hjemlands- og værtslandstilsyn er tænkt indrettet.

Dog fremgår det af artikel 22, stk. 1, (a), at institutter omfattet af direktivet er forpligtede til at samarbejde fuldt ud ved omgående at underrette den finansielle efterretningsenhed (FIU) ved mistanke om hvidvask.

Denne underretning skal efter art. 22, stk. 2, håndteres på følgende vis:

”De i stk. 1 omhandlede oplysninger fremsendes til den finansielle efterretningsenhed i den medlemsstat, på hvis område det institut eller den person, der fremsender dem, er beliggende.”

Det følger af forarbejderne til den dagældende hvidvasklov fra 2006,³ der implementerede 3. hvidvaskdirektiv, at loven finder anvendelse for udenlandske virksomheders filialer og agenter her i landet, der udøver virksomhed efter nr. 1-8 og 10, jf. 2006-lovens § 1, stk. 1, nr. 9.

Af forarbejderne til § 1, stk. 1, nr. 9, fremgår i den forbindelse følgende:

”Bestemmelsen i nr. 9 gennemfører delvist direktivets artikel 2 (2), jf. artikel 3 (2) (f). Ifølge direktivets artikel 3 (2) (f) omfatter direktivet filialer af virksomheder og personer, der er finansieringsinstitutter efter artikel 3 (2) (a)-(e), herunder virksomheder, der udøver virksomhed med valutaveksling og overførsel af penge og andre værdier.

Lovforslaget omfatter imidlertid kun udenlandske virksomheders filialer her i landet, der udøver virksomhed efter nr. 1-8. Baggrunden for dette er, at det inden for Den Europæiske Union eller lande, som Fællesskabet har indgået aftale med på det finansielle område, som udgangspunkt er hjem landets tilsynsmyndighed, der fører tilsyn med en filial af en udenlandsk virksomhed, der udøver den i nr. 1-8 nævnte virksomhed.

Det er således ikke tilsynsmyndigheden i det land, hvor filialen udøver virksomhed, der fører tilsyn med filialen. Hvis eksempelvis en engelsk bank etablerer en filial i Danmark, er det som udgangspunkt den engelske tilsynsmyndighed, der fører tilsyn med filialen.

³ Lov nr. 117 af 27. februar 2006 om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af udbytte og finansiering af terrorisme.

Bestemmelsen i nr. 9 fraviger dette udgangspunkt om hjemlandstilsyn i forhold til virksomhederne i nr. 1-8, idet forslaget § 34 indebærer, at det er Finanstilsynet, der fører tilsyn med, at filialer af ovennævnte virksomheder i Danmark overholder denne lov.

Når direktivet fraviger princippet om hjemlandstilsyn, kan det ses som udtryk for nødvendigheden af, at jurisdiktionsområdet er den medlemsstat, hvor virksomheden udøves (værtslandet).

En filial af en virksomhed uden for Den Europæiske Union eller et land, som Fællesskabet ikke har indgået aftale med på det finansielle område, er også omfattet af nr. 9.

Investeringsforeninger og specialforeninger, kollektive investeringsordninger, fåmandsforeninger, innovationsforeninger samt hedgeforeninger, jf. bestemmelsens nr. 10, virksomheder, der udøver virksomhed med valutaveksling og overførsel af penge og andre værdier, jf. nr. 11, og øvrige personer, der erhvervsmæssigt udøver en eller flere af de i bilag 1 nævnte aktiviteter, jf. nr. 12, er ikke omfattet af et udgangspunkt om hjem landstilsyn.

I det omfang andre udenlandske virksomheder end nævnt under nr. 1-8 efter anden lovgivning har adgang til at etablere filialer i Danmark, vil den virksomhed, der udøves gennem filialen med f.eks. pengeoverførsel, være omfattet af lovforslaget. Dette indebærer, at den virksomhed, som filialen udøver i Danmark, er underlagt dansk tilsyn.” (min understregning)

Denne udlægning af kompetencefordelingen understreges af den danske implementering af

1. betalingstjenestedirektiv, som indebar ændringer i den daværende hvidvasklov. Med lovændringen i 2012 indførtes således en ny bestemmelse i § 34, stk. 8,⁴ i hvidvaskloven med følgende ordlyd:

”Tilsynet med filialer af og agenter for betalingsinstitutter og e-penge-institutter med hjemsted i et andet land inden for Den Europæiske Union eller i et land, som Unionen har indgået aftale med på det finansielle område, udøves i samarbejde med tilsynsmyndigheden i instituttets hjemland.” (min understregning)

Af forarbejderne til 2012-lovens § 34, stk. 8, fremgår følgende:

⁴ Lov nr. 155 af 28. februar 2012

.....
"I henhold til § 34, stk. 1, fører Finanstilsynet tilsyn med virksomheder og personer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 12 (»Øvrige virksomheder og personer, der erhvervsmæssigt udøver en eller flere af de i bilag 1 nævnte aktiviteter«) og filialer af udenlandske virksomheder, der driver sådan virksomhed.

Imidlertid forudsætter Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (2007/64/EF) af 13. december 2007 om betalingstjenester i det indre marked, og direktiv (2009/110/EF) om adgang til at optage og udøve virksomhed som udsteder af elektroniske penge, som er gennemført i Danmark ved lov om betalingstjenester og elektroniske penge, at hjemlandstilsynet med betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter med hjemsted i et andet land inden for Den Europæiske Union eller i et land, som Unionen har indgået aftale med på det finansielle område, også omfatter disse virksomheders filialer og agenter i andre EU/EØS medlemsstater.

Betalingstjenestedirektivet har detaljerede regler om samarbejde mellem tilsynsmyndighederne i hjemlandet og i værtslandet om tilsyn med filialer og agenter i værtslandet, men beføjelserne til at meddele og inddrage tilladelser m.v. henhører under hjemlandsmyndighedens kompetence.

Det foreslås derfor i overensstemmelse hermed, at det i bestemmelsen præciseres, at Finanstilsynets tilsyn med filialer og agenter af betalingsinstitutter og e-pengeinstitutter med hjemsted i et andet EU/EØS land udøves i samarbejde med tilsynsmyndigheden i instituttets hjemland." (min understregning)

Endelig fremgår det af 3. præambelbetragtning til 2. hvidvaskdirektiv⁵, at:

"Det er ikke udtrykkeligt fastlagt i direktivet, til hvilken medlemsstats myndigheder filialer af kredit- og finansieringsinstitutter med hovedsæde i en anden medlemsstat skal indberette mistænkelige transaktioner, ej heller hvilken medlemsstats myndigheder, der er ansvarlige for, at sådanne filialer overholder direktivet.

Myndighederne i den medlemsstat, hvor filialen er beliggende, bør modtage sådanne indberetninger og udøve ovennævnte ansvar. (min understregning)

2.2 4. hvidvaskdirektiv

Det fremgår af præambelbetragtning 52 og 53 til 4. hvidvaskdirektiv, at det er værtslandet, der er rette kompetente myndighed i forhold til overholdelse af direktivet, uanset at den pågældende finansielle virksomhed i øvrigt er underlagt tilsyn fra sit hjemlands tilsynsmyndighed.

.....
⁵ Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2001/97/EF af 4. december 2001 om ændring af Rådets direktiv 91/308/EØF om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge.

Hjemlandets tilsynsmyndighed er derimod ansvarlig for tilsynet med de koncernpolitikker mv., som kræves i henhold til hvidvaskreglerne, jf. præambelbetragtning 52 og 53, der er sålydende:

(52) Hvis en forpligtet enhed driver virksomheder i en anden medlemsstat, herunder gennem et netværk af agenter, bør hjemlandets kompetente myndighed være ansvarlig for tilsynet med den forpligtede enheds anvendelse af koncernens politikker og procedurer vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Dette vil kunne omfatte besøg på stedet i virksomheder, der er baseret i en anden medlemsstat. Hjemlandets kompetente myndighed bør arbejde tæt sammen med værtslandets kompetente myndighed og bør underrette denne om ethvert anliggende, der kan påvirke dens vurdering af virksomhedens opfyldelse af værtslandets bestemmelser om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

(53) Hvis en forpligtet enhed driver virksomheder i en anden medlemsstat, herunder gennem et netværk af agenter eller personer, der distribuerer elektroniske penge i henhold til artikel 3, stk. 4, i direktiv 2009/110/EF, bevarer værtslandets kompetente myndighed ansvaret for at håndhæve virksomhedens overholdelse af kravene vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, herunder, hvor det er hensigtsmæssigt, ved at udføre kontrolbesøg på stedet og ekstern overvågning samt ved at træffe passende og forholdsmæssige foranstaltninger med henblik på at tackle alvorlige overtrædelser af disse krav.

Værtslandets kompetente myndighed bør arbejde tæt sammen med hjemlandets kompetente myndighed og bør underrette denne om ethvert anliggende, der kan påvirke dens vurdering af den forpligtede enheds anvendelse af koncernens politikker og procedurer vedrørende bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

For at sætte en stopper for alvorlige overtrædelser af bestemmelserne om bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der fordrer øjeblikkelige retsmidler, bør værtslandets kompetente myndighed kunne anvende passende og forholdsmæssige midlertidige afhjælpende foranstaltninger, der under tilsvarende omstændigheder gælder for forpligtede enheder inden for deres kompetenceområde, med henblik på i givet fald at afhjælpe sådanne alvorlige mangler med bistand fra eller i samarbejde med hjemlandets kompetente myndighed. (min understregning)

Artikel 2 i 4. hvidvaskdirektiv er implementeret i dansk ret ved § 1, stk. 1, nr. 9, i hvidvaskloven, hvoraf fremgår, at hvidvaskloven finder anvendelse på udenlandske virksomheders filialer her i landet, der udøver virksomhed som bl.a. pengeinstitut.

I den forbindelse fremgår følgende af lovbemærkninger:

”Hvis etablering har fundet sted, har værtslandets myndigheder ansvaret for tilsynet med filialen, distributøren eller agentens overholdelse af regler om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme, mens hjemlandet bevarer tilsynet med den virksomhed, der udbyder den grænseoverskridende aktivitet, herunder at sikre at koncernen har politikker og procedurer, se herom i §§ 9 og 31 i lovforslaget. 4. hvidvaskdirektiv forudsætter i disse tilfælde et tæt samarbejde mellem hjemlandets og værtslandets tilsynsmyndigheder, jf. betragtning 52 i 4. hvidvaskdirektivs præambel.”

Tilsvarende fremgår det af bestemmelserne i hvidvasklovens § 47, stk. 3, at:

”Finanstilsynet skal samarbejde med de kompetente myndigheder i EU- eller EØS-lande om at medvirke ved tilsynsaktiviteter, kontroller på stedet eller inspektioner her i landet, når det gælder virksomheder og personer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 9, der er under tilsyn i et andet EU- eller EØS-land, eller en dansk virksomhed eller person omfattet af § 1, stk. 1, nr. 1-13, der er underlagt dansk tilsyn, men opererer i andre EU- eller EØS-lande.”

Denne bestemmelse er en implementering af artikel 48, stk. 5, i 4. hvidvaskdirektiv.

Som noget nyt er der i 4. hvidvaskdirektiv taget direkte stilling til, hvorledes national hvidvasklovgivning skal håndteres af koncerner med hjemsted i en medlemsstat og filialer i andre. Det fremgår således af artikel 45, stk. 2, at:

”Medlemsstaterne pålægger forpligtede enheder, der driver virksomheder i en anden medlemsstat, at sikre, at disse virksomheder overholder de nationale bestemmelser i den pågældende medlemsstat, hvorved dette direktiv er gennemført.”

Med bestemmelsen er det således fastslået, at en koncern er forpligtet til at sikre, at filialerne overholder de nationale hvidvaskregler i den medlemsstat, hvor filialen er beliggende. Da tilsynet med overholdelse af anden lovgivning end dansk lovgivning alene tilkommer myndighederne i den pågældende medlemsstat, er denne bestemmelse samtidig en understregning af, at tilsynet med filialer tilkommer finanstilsynet i den pågældende medlemsstat.

Kravet om, at der skal udarbejdes egentlige politikker på hvidvaskområdet, er først indført med 4. hvidvaskdirektiv, hvorfor der ikke er taget selvstændigt stilling til, hvilket lands tilsynsmyndigheder der måtte have ansvaret for politikker og dermed heller ikke for tilsynet med koncernpolitikker mv. på hvidvaskområdet i henhold til 3. hvidvaskdirektiv.

3. VURDERING

3.1 Tilsynet med overholdelse af hvidvaskregler lokalt

Fordelingen af tilsynskompetence og -beføjelser i situationer, hvor en finansiel virksomhed har etableret filialer i andre medlemsstater er reguleret i detaljer i EU-direktiverne, når det kommer til f.eks. solvenstilsynet. En tilsvarende eksplicit regulering af ansvarsfordelingen er kommet noget senere på hvidvaskområdet og således først blevet meget eksplicit med 4. hvidvaskdirektiv.

Selv om 3. hvidvaskdirektiv ikke eksplicit regulerer kompetencefordelingen mellem nationale myndigheder, må konsekvensen af artikel 22, stk. 2, i 3. hvidvaskdirektiv imidlertid være, at hvis det er den stedlige finansielle efterretningsenhed, der skal modtage underretninger om overtrædelser af hvidvaskloven, må det tilsvarende være tilsynsmyndigheden i den medlemsstat, hvor en filial er beliggende, der er kompetent til at reagere over for filialens overtrædelser af den nationale hvidvasklovgivning.

Dette forhold fører efter min vurdering til, at tilsynskompetencen på hvidvaskområdet inden for rammerne af 3. hvidvaskdirektivet hører under tilsynsmyndigheden i den medlemsstat, hvor filialen er beliggende, dvs. værtslandet. Denne forståelse af direktivet ses også meget tydeligt gengivet i forarbejderne til den dagældende hvidvasklov fra 2006.

Tilsvarende er det min opfattelse, at ændringen til hvidvaskloven i 2012 som følge af implementeringen af 1. betalingstjensteddirektiv er i tråd med denne opfattelse af kompetencefordelingen. Denne tilføjelse til hvidvaskloven om, hvorledes tilsynet med en filial af betalingsinstitutter m.fl. skulle indrettes, havde således været overflødig, hvis ikke den hidtidige kompetencefordeling indebar, at filialtilsynet tilkom tilsynsmyndigheden i værtslandet.

Ved udarbejdelsen af 4. hvidvaskdirektiv er det tydeligt fremhævet i både præambelbetragtninger og direktivbestemmelserne, hvorledes henholdsvis et hjemlands og et værtslands tilsynsmyndigheder hver især er kompetente.

Navnlig fremhæves det, at værtslandets tilsynsmyndighed skal sikre den fornødne kontrol med overholdelse af hvidvasklovgivningen, blandt andet ved at foretage inspektioner på stedet. Dette er begrundet, i nødvendigheden af at jurisdiktionsområdet er den medlemsstat, hvor virksomheden i praksis udøves, hvilket vil sige værtslandet.

På baggrund af ovenstående gennemgang af 3. og 4. hvidvaskdirektiv samt den danske implementering af direktiverne er det derfor min vurdering, at det estiske finanstilsyn gennem hele den periode, der er genstand for Finanstilsynets afgørelse, har haft ansvaret for at føre tilsyn med Bankens estiske filials overholdelse af hvidvaskreglerne.

Denne vurdering af ansvarsfordelingen mellem det danske og estiske finanstilsyn understøttes af de to tilsyns fælles udtalelse af den 28. maj 2018.⁶

Det fremgår således af udtalelsen, at begge tilsynsmyndigheder er enige om, at udgangspunktet for pengeinstitutter med grænseoverskridende aktiviteter er, at den prudentielle tilsynsforpligtelse påhviler hjemlandets tilsynsmyndighed.

Samtidig er det beskrevet i den fælles udtalelse, at det fremgår af 4. hvidvaskdirektiv, at det er værtslandets tilsynsmyndighed, der bærer forpligtelsen til at føre tilsyn med en filials overholdelse af hvidvasklovgivningen, mens hjemlandets tilsynsmyndighed har ansvaret for at føre tilsyn med, at hvidvasklovgivningen overholdes på koncernniveau.

Der tages ikke i den fælles udtalelse stilling til, hvorvidt forholdene skulle anskues anderledes ved en vurdering efter 3. hvidvaskdirektiv. Som det fremgår ovenfor, er det min vurdering , at det var den samme kompetencefordeling i relation til det konkrete tilsyn med filialer, der gjaldt med 3. hvidvaskdirektiv.

3.2 Tilsynet med overholdelse af koncernpolitikker mv.

Der er som nævnt ovenfor ikke taget selvstændigt stilling til koncerntilsyn i 3. hvidvaskdirektiv, og spørgsmålet er derfor, om det danske finanstilsyn via sin koncerntilsynsforpligtelse over for bankens danske moderselskab på trods heraf var rette tilsynsmyndighed til at påtale brud på hvidvaskreglerne i den estiske filial.

Det er min vurdering , at den overordnede ansvarsfordeling, som er gennemgående i både 3. og 4. hvidvaskdirektiv, er, at tilsynet med filialer på hvidvaskområdet hører til hos det stedlige finanstilsyn. Dette er i 4. hvidvaskdirektivs præambel, bemærkning 52 og 53, begrundet med, at der netop kræves et lokalt tilsyn for at kunne kontrollere konkrete overtrædelser af hvidvasklovgivningen.

Det fremhæves hér eksplicit, at det er det nationale tilsyn, som er rette myndighed, ligesom det fremhæves, at virksomheder er forpligtede til at overholde hvidvaskreglerne, i det land hvor deres filialer er beliggende. Der ses derfor ikke at være rum for, at det danske finanstilsyn også skulle kunne påtale konkrete overtrædelser foretaget af bankens estiske filial direkte over for banken selv. En sådan adfærd ville bryde med princippet om, at tilsynet med hvidvaskreglerne er territorialt, og ville indebære en dobbelt tilsynsforpligtelse for samme forhold.

Reglen om, at hjemlandets tilsyn er forpligtet til at føre tilsyn med filialers overholdelse af koncernpolitikker m.v., er først kommet med 4. hvidvaskdirektiv.

⁶ "Joint Statement by the Estonian FSA and the Danish FSA", dateret 28. maj 2018. Udtalelsen er tilgængelig på Finanstilsynets hjemmeside.

En tilsvarende bestemmelse var således ikke gældende på tidspunktet for bankens overtrædelser af hvidvasklovgivningen via den estiske filial.

Spørgsmålet er dog, om det danske finanstilsyn desuagtet var forpligtet til at overvåge lovmedholdeligheden i danske pengeinstitutters udenlandske filialer, set ud fra et koncernperspektiv. Dette vurderes ikke at være tilfældet, idet 3. hvidvaskdirektiv ikke tildeler hjemlandets tilsynsmyndigheder en egentlig kompetence, hvorfor en aktiv handling fra hjemlandets myndigheder ikke ses at være krævet.

Det er på ovenstående baggrund min konklusion, at tilsynet med en filials overholdelse af hvidvaskreglerne henhører under det lokale finanstilsyn, dvs. værtslandets tilsynsmyndighed. I den konkrete sag indebærer det, at det er det estiske finanstilsyn, der bærer forpligtelsen til at kontrollere bankens estiske filials overholdelse af hvidvaskreglerne i Estland. Dette følger af hvidvaskreglernes territoriale afgrænsning. Det er samtidig efter 4. hvidvaskdirektiv det danske finanstilsyns forpligtelse som koncernansvarlig tilsynsmyndighed at kontrollere, at kravene til hvidvaskpolitikker mv. overholdes.

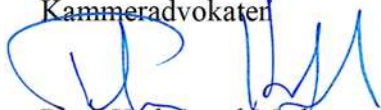
Såfremt det danske finanstilsyn måtte blive opmærksom på, at der på koncernniveau ikke var den fornødne overholdelse af hvidvaskreglerne, således at dette havde en afsmittende effekt på bankens udenlandske filialers overholdelse af reglerne, indebar det en pligt for Finanstilsynet til at underrette den kompetente tilsynsmyndighed for den pågældende banks filial, jf. præambelbetragtning 52.

I forhold til den foreliggende hvidvasksag, som vedrører forhold, der har fundet sted i perioden *forud* for 4. hvidvaskdirektivs vedtagelse, indeholdt den daværende hvidvasklovgivning ikke en sådan koncerntilsynsforpligtelse for hjemlandets tilsynsmyndighed. Det danske finanstilsyn havde således ikke efter de daværende hvidvaskregler pligt til at påtale forhold, der angik bankens estiske filial, herunder i forhold til indholdet eller håndhævelsen af hvidvaskpolitikker mv.

Skulle en tilsvarende sag opstå i dag, vil Finanstilsynet som følge af sit koncerntilsyn være forpligtet til at underrette nationale tilsynsmyndigheder om koncernforhold, der kan påvirke udenlandske filialers overholdelse af de stedlige hvidvaskregler, såfremt Finanstilsynet måtte være i besiddelse af sådanne oplysninger.

København, den 19. december 2018

Kammeradvokaten



Peter Hedegaard Madsen
– Advokat, Partner (H)

P R E S S E M E D D E L S E

28. maj 2018

J.nr.

/SMC

Joint statement by the Estonian FSA and the Danish FSA

The Estonian financial supervision and resolution authority Finantsinspektsioon and the Danish FSA in this statement express their shared understanding of the supervisory responsibilities between the two regulators, as a response to numerous respective inquiries from media.

According to the European Union banking directives, as a general rule, the prudential supervising activity for cross-border operating banks lies with the Financial Supervisory Authority of the home country.

According to the European AML regulation, specifically section 48 in the Fourth European AML Directive, AML measures are supervised by the competent authorities of the host country. Where the bank operates establishments in another Member State, the competent authority of the home Member State is responsible for supervising the obliged entity's application of group-wide AML/CFT policies and procedures. The competent authority of the home Member State should cooperate closely with the competent authority of the host Member State and should inform the latter of any issues that could affect their assessment of the establishment's compliance with the host AML/CFT rules.

As an example of the division of the supervisory responsibilities, the Danish FSA has recently conducted an investigation into Danske Bank's management and control related to the branch in Estonia, whereas Finantsinspektsioon of Estonia has conducted investigations on AML organization and compliance within Danske Bank's Estonian branch. In Estonia and Denmark, criminal law matters with regard to money laundering, terrorist financing and respective criminal procedure is decided and carried out by police and public prosecutor. Finantsinspektsioon and the Danish FSA are not national FIUs either. Financial supervisory authorities concentrate on prudential and conduct of business supervision of financial intermediaries, according to applicable law.

Finantsinspektsioon and the Danish FSA are both committed to perform their respective supervisory duties and to collaborate and share information.

Kontaktperson: Søren Møller Christensen

Direkte tlf.nr.: 33 55 82 99

FINANSTILSYNET

Århusgade 110
2100 København Ø

Tlf. 33 55 82 82

Fax 33 55 82 00

CVR-nr. 10 59 81 84

finanstilsynet@ftnet.dk

www.finanstilsynet.dk

ERHVERVSMINISTERIET

Bestyrelsen og direktionen for
Danske Bank A/S

3. maj 2018

Sendt pr. e-mail
cc. bankens revisorer

Ref. LS

J.nr. 529-0002

Danske Banks ledelse og styring i hvidvask-sagen i den estiske filial

FINANSTILSYNET
Århusgade 110
2100 København Ø

Tlf. 33 55 82 82
Fax 33 55 82 00
CVR-nr. 10 59 81 84
finanstilsynet@ftnet.dk
www.finanstilsynet.dk

Denne afgørelse indeholder Finanstilsynets vurderinger af Danske Banks ledelses og ledende medarbejders rolle i hvidvask-sagen i bankens estiske filial. Finanstilsynet har således taget stilling til, om reglerne om ledelse og styring af banken og andre relevante danske regler er overholdt.

Derimod har Finanstilsynet ikke taget stilling til overholdelse af regler om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask af penge (AML, Anti-Money Laundering). Det skyldes, at det i henhold til EU-reguleringen er det estiske finanssyn, som påser filialer i Estlands overholdelse af disse regler.

ERHVERVSMINISTERIET

Afgørelsen har været forelagt Finanstilsynets bestyrelse.

Vurderingerne er baseret på det materiale, som Finanstilsynet har fået fra banken og fra tidligere direktører i banken, og på bankens svar på Finanstilsynets spørgsmål. Undersøgelsen blev påbegyndt efter medieomtalen af Aserbajdsjan-sagen i september 2017. Forløbet med materiale og svar er nærmere beskrevet i afsnit 3 nedenfor.

Ved beskrivelsen i afgørelsen af enkeltpersoners viden, handlinger og undladelser har Finanstilsynet foretaget en afvejning af på den ene side hensynet til enkeltpersoners interesse i ikke at få deres forhold vurderet i en sag, hvor de ikke er part med de deraf følgende beføjelser, og på den anden side behovet for, at grundlaget for påbud og påtaler overfor banken fremgår tilstrækkelig klart også af hensyn til sagens samfundsmæssige betydning.

Teknisk set er nogle betalinger afviklet via bankens centrale systemer i København. Men da kunderelationer og alle øvrige forhold angående gennemførelsen af transaktionerne ifølge banken blev varetaget af den estiske filial, er den tekniske afvikling af transaktionerne ikke yderligere behandlet i denne afgørelse.

Bankens bestyrelse og direktion har oplyst, at banken har igangsat to undersøgelser, og at indtil de er afsluttet, vil bestyrelsens og direktionens svar på specifikke spørgsmål om tidligere aktiviteter i Estland nødvendigvis være ufuldstændige.

Finanstilsynet har vurderet, om der for den nuværende ledelse og ansatte i banken er grundlag for at rejse sager efter fit & proper-reglerne. Finanstilsynet har på det foreliggende grundlag ikke fundet tilstrækkeligt grundlag for at rejse sådanne sager.

Bankens igangværende undersøgelser kan tilvejebringe nye oplysninger, som kan føre til nye vurderinger og tilsynsreaktioner.

Rapporten har følgende afsnit:

1. Sagens indhold og Finanstilsynets vurderinger
2. Påbud og påtaler
3. Finanstilsynets gennemgang af materiale og svar fra banken
4. Klagevejledning.

Undersøgelsen giver anledning til otte påbud og otte påtaler. Finanstilsynet anerkender dog, at banken i de seneste år har foretaget forskellige forbedringer på AML- og compliance-området.

Banken har anført, at den har forøget antallet af medarbejdere, der arbejder med AML i 1st og 2nd line of defence, fra færre end 200 til 550 sidste år og næsten 900 i dag. Banken har også bl.a. udvidet og opdateret den interne undervisning om AML, arbejdet med styrkelse af compliance-kulturen og foretaget betydelige IT-investeringer på området.

1. Sagens indhold og Finanstilsynets vurderinger

Danske Bank har historisk ikke levet op til sine forpligtelser på hvidvaskområdet. Det viste Finanstilsynets undersøgelse af området for bankens danske aktiviteter i 2012. Den nu foretagne undersøgelse af bankens ledelse og styring i hvidvask-sagen i den estiske filial viser mere alvorlige problemer. De identificerede problemer er særligt relateret til den estiske filial.

Størstedelen af kunderne i Danske Bank med relation til Moldova-sagen (The Russian Laundromat Case), der kom frem i medierne i marts 2017, blev kunder i filialen i Estland i årene 2011-2013. I denne periode frem til juni 2012 var bankens nuværende CEO direktionsmedlemmet, der havde ansvaret for

filialen. Derefter overtog lederen af Business Banking som nyt medlem af direktionen ansvaret.

Filialen havde en stor indtjening på russiske og andre ikke-baltiske kunder (non-resident kunder), hvis samlede omfang af betalinger gennem filialen var meget stort. For eksempel var 35 pct. af overskuddet i filialen i 2012 genereret af russiske kunder, som udgjorde 8 pct. af kundemassen. Medarbejdere i banken overvejede frem til juni 2013, at banken kunne få tilsvarende forretninger med non-resident kunder i filialen i Litauen, men direktionen forkastede disse planer. I juli 2013 afbrød den ene af den estiske filials to korrespondentbankforbindelser til USD-betalinger efter dialog med banken samarbejdet med filialen pga. bekymring ved filialens non-resident kunder.

Danske Bank havde fra slutningen af 2012 til november 2013 ikke som krævet i den danske hvidvasklov udnævnt nogen hvidvaskansvarlig. Finanstilsynet blev først orienteret om dette i februar 2018 foranlediget af Finanstilsynets uddybende spørgsmål. Bestyrelsen og direktionen har anført, at lederen af Group Compliance and AML, der refererede til bankens CFO, i praksis fungerede som hvidvaskansvarlig.

Banken havde og har organiseret sin styring med tre såkaldte forsvarslinjer. 1st line of defence er selve forretningen, der skal sikre en korrekt, lovlig og hensigtsmæssig drift. I 2nd line of defence er der en risikostyringsfunktion, der skal identificere og begrænse risici, og en compliancefunktion, der skal kontrollere overholdelse af regler. Endelig har banken i 3rd line of defence intern revision, der skal holde øje med, om de to første forsvarslinjer identificerer problemerne. Ledelsen modtager løbende rapportering fra de tre forsvarslinjer.

Bestyrelsen og direktionen har anført, at det ved vurderingen af bestyrelsens og direktionens indsats samt mængden af det skriftlige materiale til disse bør indgå, at den estiske filial udgør en begrænset del af den samlede forretning og de samlede risici. De har gjort gældende, at ledelsen her i høj grad må basere sig på, at de forsvarssystemer, der er etableret, virker. Når der kommer bekymrende oplysninger om forretningen og effektiviteten af forsvarssystemerne, må ledelsens fokus imidlertid skærpes.

Filialens aktiver udgjorde ultimo 2013 ca. 0,5 pct. af koncernens samlede aktiver, mens indtjeningen før nedskrivninger udgjorde ca. 2,0 pct. af koncernindtjeningen før nedskrivninger for året 2013.

I forbindelse med filialen i Estland var der mangler i alle tre forsvarslinjer. 1st line of defence i filialen havde ikke fokus på effektivt at modgå involvering i hvidvask af penge trods det store omfang af højrisiko non-resident kunder.

Det blev ikke identificeret af 1st line of defence i Business Banking i København, der modtog en række rapporteringer om, at reglerne blev overholdt i filialen. 2nd line-integrationen af de baltiske filialer i koncernens risikostyring, herunder monitorering og rapportering, var svag. AML i filialerne i Baltikum blev ikke nævnt som en compliancerisiko i bankens ledelsesrapportering. 3rd line intern revision var en del af koncernens interne revision (Group Internal Audit, GIA). Integrationen af filialens interne revision i koncernens interne revision var også utilstrækkelig.

Flere dokumenter viser, hvordan ledelsen i København ikke integrerede den estiske filial i bankens risikostyrings- og kontrolsystemer, men i stedet lod filialen operere med væsentligt anderledes risikotagen, og hvor filialen i vidt omfang kontrollerede sig selv. F.eks. fremgår det af kommentaren fra lederen af Baltic Banking til Audit Letter af 1. april 2014 fra GIA. GIA bemærkede her:

“Group Risk Management has confirmed that the exception allowing Estonian Branch to grant FX lines to non residents solely on cash collateral is not in force since the approval of Group Credit Policy in May 2013.”

Lederen af Baltic Banking havde følgende kommentar:

“Estonian branch was let to know about new Credit Policy (from May 2013) only on 29 October and with notion that it is not for the circulation/implementation. New draft policies for BB/Baltics have now arrived (31/3/2014) but still wait for formal implementation. Further, the credit staff here has not been informed that the exemption not to have financial statements has been revoked.”

Hans kommentar om kreditpolitikken skyldtes, at bankens direktion tidligere havde godkendt, at den estiske filial baseret på kontante sikkerheder kunne etablere valuta-lines til non-resident kunder uden at have indsigt i kundens finansielle forhold. Det var dog under den forudsætning, at der blev udført en udvidet due diligence af kunden i forhold til viden om kundens selskaber og ejerskabsstruktur. Dette fremgår af GIA's revisionsrapport af 10. marts 2014.

Filialens 2nd og 3rd line of defence var desuden organiseret, så de i praksis rapporterede til filialdirektøren, og var dermed ikke tilstrækkeligt uafhængige.

Bankens bestyrelse og direktion argumenterer i deres svar til Finanstilsynet for, at et sådan simultant sammenbrud af alle tre forsvarslinjer er en risiko, der fra et ledelsesperspektiv må anses som en risiko med lav sandsynlighed.

Organiseringen var imidlertid ikke effektiv som følge af den utilstrækkelige uafhængighed. Den efterfølgende ressourcemæssige styrkelse af compliance-området viser også, at banken kom for sent i gang med oprustningen på området.

Det estiske finanstilsyn (EFSA) gennemførte i 2007 og 2009 AML-inspektioner, men bestyrelsen og direktionen har oplyst, at de ikke er klar over, i hvilket omfang konklusionerne fra disse rapporter er nået frem til ledelsen i København.

Den ene af filialens to korrespondentbankers afbrydelse af samarbejdet med den estiske filial i juli 2013 pga. bekymring ved non-resident kunder førte til en gennemgang af aktiviteterne i filialen. Den blev foretaget af den estiske/baltiske ledelse og med involvering af medarbejdere fra hovedsædet i København. Gennemgangen førte til, at Danske Banks direktion og de involverede medarbejdere forventede en beslutning om nedbringelse af non-resident porteføljen, men direktionen traf ikke beslutninger om ændringer i aktiviteterne inden henvendelsen fra en whistleblower i december 2013.

Korrespondentbanken blev erstattet af en anden bank, som i forvejen var korrespondentbank for andre dele af Danske Bank-koncernen.

I december 2013 modtog ledende medarbejdere i banken en whistleblower-henvendelse om AML-problemer i relation til en kunde i den estiske filials non-resident portefølje, dvs. russiske og andre ikke-baltiske kunder.

Whistlebloweren, som havde en central stilling i filialen, fremhævede, at han så sig nødsaget til at henvende sig direkte til ledende medarbejdere i koncernen, da filialens troværdighed kunne betvivles:

"It is not appropriate to raise these issues within the branch due to their serious nature, that it is unclear at what level in the branch there was knowledge of the incident and because of a general problem regarding confidentiality in the branch."

Helt konkret drejede sagen sig om et selskab registreret i Storbritannien som "limited liability partnership company" (LLP). Whistlebloweren oplyste, at han i sommeren 2012 blev opmærksom på, at kunden rapporterede falske oplysninger om balancetal mv. til UK Companies House, der svarer til Erhvervsstyrelsen i Danmark. Ved årsrapporteringen ultimo maj 2012 havde kunden rapporteret, at selskabet var "hvilende". Faktum var, at selskabet havde indlån i filialen på USD 965.418 pr. ultimo maj 2012 og desuden havde en omfattende transaktionshistorik.

Whistlebloweren oplyste, at han havde videregivet denne viden til account manageren og til Compliance Officer for International Banking, der begge arbejdede i filialen, og som ville sørge for få bragt tingene i orden. Selskabet skulle indgive en korrigeret rapportering. Filialens chef for International Banking var på ferie, men whistlebloweren orienterede ham, da han kom tilbage.

Whistlebloweren oplyste i sin henvendelse, at han for nyligt fandt ud af, at den korrigerede rapportering også tydeligvis var fejlagtig, idet de korrigerede regnskabstal viste en kontantbeholdning på ca. USD 25.000 og ikke de USD 965.418, som fremgik af kontoen pr. ultimo maj 2012. Det var bl.a. denne viden, som førte til indgivelsen af whistleblower-henvendelsen.

Han fremhævede selv følgende problemstillinger:

- *“The bank knowingly continued to deal with a company that had committed a crime (probably there is some tax fraud here too)*
- *An employee of the bank co-operated with the company to fix the 'error'*
- *The bank continued dealing with the company even after it had committed another crime by submitting amended false accounts*
- *The bank in the first place managed to open an account for a dormant company - quite an achievement”.*

Han opsummerede det sådan:

- *“The bank may itself have committed a criminal offence*
- *The bank can be seen as having aided a company that turned out to be doing suspicious transactions (helping to launder money?)*
- *The bank has likely breached numerous regulatory requirements*
- *The bank has behaved unethically*
- *There has been a near total process failure”.*

Til trods for kendskabet til kundens forkerede regnskabsrapportering opretholdt filialen kundeforholdet i mere end et år. Først i september 2013 besluttede filialens AML-afdeling ifølge whistlebloweren, at kundeforholdet skulle lukkes ned og rapporteres til de lokale myndigheder pga. den potentielle risiko for hvidvask, hvilket også skete.

Herom skrev whistlebloweren:

“I asked the Deputy Head of International Banking, [udeladt], what the reason for the closure was. He said that it was due to:

- *suspicious payments just under compliance control limits*

- *the bank not knowing properly who the beneficial owners were - apparently it was discovered that they included [udeladt]*
- *the beneficial owners having been involved with several Russian banks that had been closed down in recent years.*

(I doubt it will be formally documented as such though)."

Whistlebloweren kom derefter i januar 2014 med anklager i forbindelse med tre andre af filialens kunder, og han kom senere flere gange med omfattende beskrivelser af betydelige problemer i filialen, herunder med relation til filialens ledelse og forretningsmodel.

Efter whistleblower-henvendelsen reviderede Danske Bank-koncernens interne revision (GIA) i 1. halvår 2014 i flere omgange AML i filialen, og revisionerne bekræftede betydelige AML-mangler, som whistlebloweren havde påpeget. I Audit Letter den 7. februar 2014 havde GIA således bl.a. disse konklusioner:

- Nogle kunder havde selskaber, der kun eksisterede i under to år for derved at kunne undgå aflæggelse af regnskab.
- Selskabskonstruktionerne var komplicerede med aktiviteter i lande fra det tidligere Sovjetunionen og selskaber i andre lande, herunder skattely-lande.
- De reelle ejere af selskaber, der var kunder i filialen, var ikke kendt af banken, eller også var de kendt, men ikke registreret i filialens relevante systemer.
- Filialledelsen oplyste, at årsagen til den manglende identifikation af de reelle ejere var, at det kunne give problemer for kunderne, hvis russiske myndigheder anmodede om oplysninger.
- Filialen samarbejdede med ni uregulerede russiske mellemænd om kunders betalinger ud af Rusland, hvor filialen som en del af transaktionerne købte russiske obligationer og indgik valutaforretninger med mellemændene.

Der var i perioden efter whistleblower-henvendelsen flere indikationer på, at medlemmer af ledelsen og/eller medarbejdere i filialen samarbejdede med non-resident kunder om kriminelle handlinger eller i hvert fald kendte til dem. Banken undersøgte det dog ikke, og der var ingen ledere eller medarbejdere, som blev afskediget eller fik andre opgaver på grund af en sådan mistanke.

Som følge af whistleblower-henvendelsen og GIA's Audit Letter fra 7. februar 2014 nedsatte banken samme dag en arbejdsgruppe med bl.a. to direktionsmedlemmer, revisionschefen og den compliance- og AML-ansvarlige. Arbejdsgruppen besluttede øjeblikkeligt at lukke ned for samarbejdet med rus-

siske mellemænd og at stoppe for etablering af nye non-resident kundeforhold, indtil der forelå en uafhængig vurdering af området. Derimod fortsatte kundeforholdet for de eksisterende non-resident kunder indtil videre.

På baggrund af GIA's revision af et begrænset antal kunder besluttede arbejdsgruppen at iværksætte en undersøgelse foretaget af en uafhængig tredjepart. [udeladt] gennemgik derfor filialens AML-procedurer i februar-april 2014. Konsulentfirmaets rapport fremførte 14 kritiske afvigelser og 9 væsentlige afvigelser mellem filialens praksis og gældende regler/best practice.

Direktøren for Business Banking, som var den ansvarlige i direktionen for den estiske filial, orienterede direktionen og bestyrelsen om GIA's og konsulentfirmaets observationer. På de plancher, som han havde fået udarbejdet til bestyrelsesmøderne, blev AML-problemerne betydeligt nedtonet, men bestyrelsen og direktionen har anført, at det må lægges til grund, at plancherne hverken har været delt eller anvendt. Ifølge referaterne fra møder i bestyrelsen, i bestyrelsens revisionsudvalg og i direktionen var der her ingen væsentlige bemærkninger til hans fremlæggelse eller til de mere kritiske vurderinger af AML i Baltikum i revisionsprotokollatet og i rapporteringen fra Group Compliance and AML. Dog understregede et bestyrelsesmedlem på et møde behovet for tæt overvågning i regioner som bl.a. Baltikum og Rusland, og at banken skulle være positiv over for whistleblowere. Medlemmer af bestyrelsen og direktionen har også anført, at der var væsentlige bemærkninger, som ikke er nævnt i referaterne.

I maj 2014 var banken ved at sætte et eksternt selskab til at undersøge og tage stilling til whistleblowerens beskyldninger om betydelige problemer i filialen. Tre involverede direktører vurderede dog, at det var tilstrækkeligt med en intern undersøgelse, som i vidt omfang blev gennemført af den hvidvaskansvarlige, der også var leder af Group Compliance and AML.

Ifølge det materiale, som Finanstilsynet har modtaget, var undersøgelsen overordnet. Der var således væsentlige oplysninger fra whistlebloweren, som den hvidvaskansvarlige eller andre ikke fulgte op på eller ikke fulgte tilstrækkeligt op på, og bestyrelsen og direktionen har i dag ikke overblik over håndteringen af henvendelsen. Finanstilsynet finder bl.a., at det er kritisabelt, at banken ikke fulgte op på alle whistleblowerens udsagn om de russiske mellemmands kunder.

Ud fra det modtagne materiale er det ikke muligt at vurdere, om whistlebloweren selv har været involveret i ulovlige eller andre uønskede aktiviteter i filialen i et større omfang, og om han derfor eller af andre årsager har ønsket at videregive forkerte oplysninger. Det viste sig dog hurtigt, at han havde ret med hensyn til nogle af sine alvorlige beskyldninger. Der er heller ikke noget i materialet, der viser, at banken på daværende tidspunkt havde mistanke

om, at han ønskede at give forkerte oplysninger. Direktøren for Business Banking burde derfor som den direktionsansvarlige for filialen, som medlem af arbejdsgruppen og som en af whistleblowerens kontaktpersoner have sikret, at der blev fulgt bedre op og skaffet et bedre overblik.

Det var filialen selv, som fulgte op på GIA's og konsulentfirmaets bemærkninger med en gennemgang af kendskabet i filialen til non-resident kunderne og deres aktiviteter. Det burde have været en mere omfattende undersøgelse, som filialen ikke selv stod for.

Efter ønske fra bankens CEO udarbejdede den hvidvaskansvarlige i maj 2014 en plan for et løft af AML-området i Baltikum. Planen blev fremlagt for direktionen af lederen af Business Banking og bankens CFO, som var den ansvarlige i direktionen for compliance og AML. Planen og filialens egen undersøgelse løste ikke de betydelige problemer i filialen.

GIA havde i marts 2014 givet en række anbefalinger, som filialen skulle anvende i gennemgangen af non-resident porteføljen. Konsulentfirmaet havde givet tilsvarende anbefalinger i april 2014. Ved en ny revision i juni 2014, hvor gennemgangen af kunder var i gang i filialen, stødte GIA dog på en række kunder, som til trods for at være blevet gennemgået og revurderet af filialen i henhold til revisionens anbefalinger ikke burde have været accepteret som fortsættende kunder i filialen. Ifølge bankens bestyrelse og direktion førte filialens gennemgang, som blev afsluttet i slutningen af 2014, til en afvikling af 853 kunder.

I et udkast til GIA's revisionsrapport fra 10. marts 2014 anbefalede GIA en undersøgelse af filialens kunders tidligere transaktioner. Denne anbefaling var ikke med i den endelige udgave af revisionsrapporten. Banken tog først i september 2017 initiativ til en undersøgelse af transaktionerne og først i november 2017 initiativ til en undersøgelse af sagsforløbet, og om ledere eller medarbejdere i tilstrækkelig grad har levet op til deres ansvar. Banken engagerede i december 2017 et advokatfirma til at lede og føre tilsyn med undersøgelserne. Arbejdet med at undersøge non-resident kunder og transaktioner foretages af bankens Compliance Incident Management Team og dennes chef, som tiltrådte stillingen hos banken den 1. januar 2018.

Det estiske finanstilsyn (EFSA) gennemførte i marts og juni-juli 2014 hvidvaskinspektioner i filialen og var i sin rapportering meget kritisk. Af bankens oversættelse af EFSA's foreløbige rapport fremgår det blandt andet, at EFSA i sin høring af banken i september 2014 konkluderede, at filialen

- systematisk accepterede kunder, der var karakteriseret ved en lang række forhold, som gav mistanke om hvidvask af penge

- havde mangler i forbindelse med identifikation af kundernes midlers oprindelse og accepterede, at filialen ikke kunne leve op til sin forpligtelse til at få oplysningerne
- i strid med reglerne havde fået kunder til at afslutte forretningsforbindelsen uden at underrette den estiske Financial Intelligence Unit (FIU), som svarer til det danske SØIK
- havde større fokus på sin indtjening end på sine forpligtelser i henhold til AML-reglerne, selvom filialen opererede i et ekstremt risikabelt kundeselement i forhold til AML-risiko
- ikke overholdt sine egne AML-retningslinjer og fejlagtigt vurderede, at dette var i overensstemmelse med lovgivningen.

En ledende medarbejder sendte på den baggrund den 25. september 2014 en e-mail til andre ledende medarbejdere i Group Legal og Group Compliance and AML:

"The executive summary of the Estonian FSA letter is brutal to say the least and is close to the worst I have ever read within the AML/CTF area (and I have read some harsh letters). Besides being harsh, the letter also has a slight sarcastic tone, which is not a good sign (this may be the translation).

I know we have a meeting on Friday, but I would like to check with you already now if business plan to notify/inform [udeladt] and [udeladt]. I believe this should be done asap and preferably by business themselves. If not I of course will inform them.

[udeladt] and I will discuss next steps from an AML perspective (further controls/remediation) and the need to send someone down there to support, however if just half of the executive summary is correct, then this is much more about shutting all non-domestic business down than it is about KYC procedures. I know this is in progress, but we should move much faster than 100 customer groups per month."

EFSA's udkast til rapport blev drøftet på et direktionmøde den 7. oktober 2014 med deltagelse af bl.a. bankens CEO, CRO og CFO, direktøren for Business Banking, lederen af Group Legal og den nye hvidvaskansvarlige og leder af Group Compliance and AML. Om drøftelserne ved direktionmødet er der refereret følgende:

"The Bank has recently received a drafted report from the Estonian FSA where they point out significant challenges regarding non-resident customers. According to [udeladt] there was no cause for panic as the findings have been addressed in the ongoing process improvement. [udeladt] will travel to Estonia and assist the Estonian organisation."

Ligesom GIA's og konsulentfirmaets observationer blev EFSA's kritiske konklusioner således alligevel nedtonet i direktionens refererede drøftelser og den interne skriftlige rapportering til bestyrelsen.

Group Compliance and AML fremhævede i bankens årlige AML-rapport for perioden oktober 2013 til september 2014 de AML-udfordringer, banken stod med bl.a. i Estland. Rapporten blev forelagt for bestyrelsens revisionsudvalg den 24. oktober 2014 og for bestyrelsen den 28. oktober 2014. I rapporten stod følgende om AML-problemerne i Estland:

“Internal Audit has issued audit reports in 2014 related to the Baltic countries requiring immediate efforts to improve the quality of especially the processes for non-resident customers. In cooperation with local management Group AML will initiate efforts to ensure that improvements and alignment to Group standards will be obtained. This work has started in Estonia in late August 2014. Furthermore Danske Bank, Estonia has most recently received a drafted report from the Estonian FSA, where they point out significant challenges regarding non-resident customers.”

“In the beginning of 2014 Internal Audit issued critical AML reports in the Baltic countries, especially related to Estonia and Lithuania. These reports revealed that there are still major issues to be solved outside the scope of the AML/KYC project. The audit recommendations will be handled on an ongoing basis along with the findings from a Gap analysis performed by [udeladt] in Estonia in April 2014 on non-resident customers. Furthermore, an alignment of the Group solutions outside the Nordic countries and UK is now being prepared as a separate task along with a comprehensive Gap analysis of the existing procedures compared to the “Best-in-Class” requirements. Group AML has performed the first review in Estonia and drawn up an agreed plan together with local management of relevant improvements and alignment needed. The next step will be to perform a Gap-analysis in Lithuania and Latvia.”

“The Estonian FSA has completed an inspection on the topic “Analysis of the activities of the FIU contact person”. A drafted report was received in September 2014 and an extract has now been translated into English. The drafted report is very critical and confirms the findings reported by Internal Audit and [udeladt] regarding non-resident customers. The inspection is based on the facts as per 31 December 2013 and therefore do not take into account the work performed in 2014.”

Bestyrelsen drøftede to gange i 2014 strategien i Baltikum generelt. Bankens indtjening i Estland var høj pga. en meget høj indtjening på non-resident porteføljen med et meget lavt kapitalforbrug. Det lave kapitalforbrug skyldtes, at kreditrisikoen ved non-residentporteføljen var meget lav, bl.a. som følge af,

at en stor del af forretningsomfanget bestod af betalinger, og som følge af kundernes sikkerhedsstillelse i indlån.

Overskuddet før nedskrivninger på non-resident porteføljen i Estland i 2013 udgjorde 325 mio. kr. svarende til 99 pct. af overskuddet før nedskrivninger i Estland og 77 pct. af det samlede overskud før nedskrivninger i filialerne i Baltikum. Non-resident porteføljen gav et afkast på 402 pct. af bankens opgjorte kapitalbinding (ROAC) på kundesegmentet og et samlet ROAC for filialen på 60 pct. For filialerne i Litauen og Letland var der i 2013 et ROAC på henholdsvis 16 pct. og 7 pct.

I det materiale, som direktionen forelagde bestyrelsen om strategien, blev der lagt op til en nedskalering af denne del af forretningen som følge af hvidvaskrisikoen i segmentet, og en reduktion af non-resident porteføljen blev påbegyndt. Der blev imødeset en ikke ubetydelig reduktion i indtjeningen som følge heraf.

Ved strategiseminarer i juni 2014 pegede bankens CEO overfor bestyrelsen på, at en fremskyndet nedlukning af baltiske aktiviteter ville reducere værdien ved et eventuelt salg, uden at pege på, at dette ikke var en relevant betragtning for non-resident porteføljen. ("Further, [udeladt] found it unwise to speed up an exit strategy as this might significantly impact any sales price."). Bestyrelsen blev heller ikke gjort opmærksom på, at det med de store udfordringer med AML-håndteringen var vigtigt at få lukket non-resident porteføljen ned hurtigt og få indberettet mistænkelige transaktioner til relevante myndigheder.

Referaterne af møder i bestyrelsen og i bestyrelsens revisionsudvalg viser interesse hos bestyrelsesmedlemmerne for indtjeningen i filialen, mens de ikke er refereret for bemærkninger til de store AML-udfordringer. Medlemmerne af bestyrelsen og af revisionsudvalget er således ved deres møder i hele 2014 ikke refereret for væsentlige bemærkninger til AML i filialen i Estland, heller ikke når der blev fremlagt oplysninger om AML-problemer i filialen i revisionsprotokollater, i rapporter fra Group Compliance and AML eller i oplæg fra direktionen. Som nævnt ovenfor var der dog et bestyrelsesmedlem, som på et møde understregede behovet for tæt overvågning i regioner som bl.a. Baltikum og Rusland, og at banken skulle være positiv over for whistleblowere. Medlemmer af bestyrelsen og direktionen har også anført, at der var væsentlige bemærkninger, som ikke er nævnt i referaterne.

Efter først at have forsøgt med et løft af AML-området i Baltikum, herunder ved filialens gennemgang af kunder i 2014, besluttede direktionen at nedlukke non-resident porteføljen, evt. ved et salg af den eller dele af den. Det var hensigten, at bestyrelsen skulle træffe en beslutning, men ved bestyrelsens øvrige beslutninger om strategien i Baltikum i oktober 2014 blev beslut-

ningen om non-resident porteføljen udskudt til senest januar 2015, dvs. halvandet år efter filialens ene korrespondentbanks opsigelse af samarbejdet med filialen og godt et år efter whistleblower-henvendelsen.

I januar 2015 traf bestyrelsen ikke nogen beslutning, men noterede sig direktionens forventede afvikling af den del af non-resident porteføljen, hvor kunderne ikke havde en personlig eller forretningsmæssig tilknytning til Baltikum. Der gik yderligere et år, inden nedlukningen i januar 2016 var gennemført, på trods af, at den i 3. kvartal 2015 blev fremskyndet på grund af pres fra EFSA og af en anden korrespondentbanks afbrydelse af samarbejdet med filialen som følge af bekymring ved filialens non-resident kunder.

Der gik mere end halvandet år fra whistleblower-henvendelsen, til ledelsen i filialen blev udskiftet efter pres fra EFSA. Valget af den nye filialdirektør skete uden, at bestyrelsen eller direktionen ifølge det oplyste gjorde sig overvejelser om dennes hidtidige håndtering af opgaver med non-resident porteføljen, og på trods af, at han havde arbejdet sammen med de øvrige medlemmer af den hidtidige ledelse i filialen. Det skal ses i lyset af, at det var den normale procedure i banken, at beslutninger om filialdirektører blev truffet uden inddragelse af bestyrelsen eller den samlede direktion.

Ifølge det materiale, som Finanstilsynet har modtaget, var bankens CRO opmærksom på, at banken kunne have forpligtelser til at informere myndigheder i Estland, Danmark og England. Men den hvidvaskansvarlige vurderede det ikke nødvendigt med en sådan informering.

Banken orienterede først Finanstilsynet i januar 2015, da banken forventede, at Finanstilsynet ville blive orienteret om EFSA's kritiske vurderinger.

I hvert fald fire medlemmer af bankens direktion, direktøren for Business Banking og bankens CRO, CFO og CEO, havde hver især modtaget oplysninger om, at der var problemer i Estland, herunder at det ikke alene var et spørgsmål om mangler i processer, men at der også var mistænkelige kunder. Der blev iværksat en gennemgang i filialen af kendskabet til kunderne og deres aktiviteter, men filialens egen opfølgning viste sig utilstrækkelig. Således sikrede banken ikke en dækkende undersøgelse af omfanget af mistænkelige transaktioner og kundeforhold som følge af den utilstrækkelige håndtering af AML i filialen for at begrænse skaderne ved dem og foretage indberetninger til myndighederne, heller ikke i forbindelse med konsulentfirmaets undersøgelse i februar-april 2014.

Det fremgår ikke af det materiale, som Finanstilsynet har modtaget, at der derudover blev gjort nogen overvejelser om, at banken kunne være forpligtet til at undersøge omfanget af mistænkelige transaktioner eller kundeforhold og foretage indberetninger til myndighederne. Dog var der som førnævnt en

anbefaling om en undersøgelse i et udkast til revisionsrapport fra GIA, men anbefalingen blev ikke medtaget i den endelige udgave af revisionsrapporten fra marts 2014.

De manglende overvejelser gælder desuden for den hvidvaskansvarlige, der også var leder af Group Compliance and AML, for lederen af Group Legal og den ansvarlige i direktionen for disse områder. De havde således ingen dokumenterede overvejelser om, hvordan banken bedst bidrog til at begrænse de følger, som dens medvirken til kunders mulige kriminalitet havde haft.

I april 2017 satte banken selskabet [udeladt] til at undersøge, hvorfor bankens kontroller havde svigtet. Derimod omfattede undersøgelsen ikke omfanget af mistænkelige transaktioner og kundeforhold. Finanstilsynet vurderer, at der er et misforhold mellem selskabets mandat og rapportering til banken efter undersøgelsen. Mandatet krævede således en detaljeret analyse af, hvad der gik galt med AML i Estland, men rapporteringen blev fremadskuende og overordnet.

Banken tog som førnævnt først i september 2017 initiativ til en undersøgelse af omfanget af mistænkelige transaktioner og kundeforhold som følge af den utilstrækkelige håndtering af AML i filialen, og engagerede i december 2017 et eksternt advokatfirma til at lede og føre tilsyn med undersøgelsen, dvs. først fire år efter whistleblower-henvendelsen og efter eksternt pres på banken.

Den ene af filialens to korrespondentbanker meddelte i maj 2015 banken, at denne bank ikke længere ønskede at medvirke ved transaktioner med britiske selskaber kontrolleret af filialens russiske kunder.

Den anden af de to korrespondentbanker afbrød samarbejdet med filialen i september 2015 pga. bekymring ved filialens non-resident kunder. I den forbindelse vurderede en ledende medarbejder fra den pågældende korrespondentbank, at ud af ti non-resident kunder fra den estiske filial ville korrespondentbanken på grund af kundernes karakteristika kun være komfortabel med at servicere en enkelt. Medarbejderen advarede også Danske Bank mod moldoviske kunder og kunder, som sendte penge til Moldova. Finanstilsynet har ikke modtaget materiale, der viser, at Danske Bank foretog undersøgelser af sine kunder med tilknytning til Moldova på baggrund af dette. Bankens har anført, at man først i foråret 2017 efter den årsagsanalyse, som selskabet [udeladt] havde lavet til banken, blev klar over, at kunder og transaktioner fra filialens non-resident portefølje indgik i en offentliggjort rapport om Russian Laundromat i august 2014.

Ved høringen i Folketingets skatteudvalg om Panama Papers i april 2016 havde banken ved sine foreløbige undersøgelser kun fundet syv kunder med

selskaber registreret af det panamanske advokatfirma Mossack Fonseca, og hvor alle syv kunder var overtaget fra andre banker, efter at kunderne havde haft kontakt til advokatfirmaet. Banken måtte senere oplyse, at filialen i Estland havde haft mere end ti gange så mange kunder med selskaber stiftet af Mossack Fonseca.

GIA's og konsulentfirmaets gennemgange i januar til april 2014 viste store AML-problemer, men banken orienterede ikke Finanstilsynet om dem. Det skal ses i sammenhæng med, at EFSA i 2012 og 2013 henvendte sig til Finanstilsynet om mulige AML-problemer i filialen, og at ledende medarbejdere i Group Legal og Group Compliance and AML derfor sendte Finanstilsynet detaljerede beskrivelser af filialens AML-foranstaltninger. Ifølge disse beskrivelser, som Finanstilsynet videresendte til EFSA, var der dækkende AML-forretningsgange i filialen. I begyndelsen af 2014 burde det have stået klart for nogle direktionsmedlemmer og øvrige ledende medarbejdere, at forretningsgangene ikke blev fulgt, og at bankens detaljerede oplysninger fra 2012 og 2013 til Finanstilsynet og EFSA derfor var misvisende. Det må også have stået klart for dem, at det var et væsentligt område for tilsynsmyndighederne.

Group Compliance and AML, den hvidvaskansvarlige, Group Legal og bankens CFO, der var den ansvarlige for området i direktionen, iværksatte ikke selv tilstrækkelige aktiviteter med hensyn til AML i Estland, hverken før eller efter whistleblower-henvendelsen i december 2013. De fulgte alene med i undersøgelser fra GIA, konsulentfirmaet og filialens egen gennemgang af porteføljen.

De tog bl.a. ikke op, at det burde undersøges, hvordan banken bedst bidrog til at begrænse de følger, som dens medvirken til kunders mulige kriminalitet kunne have haft, herunder ved at undersøge behovet for yderligere indberetninger af mistænkelige transaktioner til relevante myndigheder.

De problematiserede heller ikke 1st line of defences manglende undersøgelser eller manglende håndtering af ledere og medarbejdere, som var involveret i sagen.

Revisionschefen fik ikke direktionen til at sikre, at direktionen gav bestyrelsen og bestyrelsens revisionsudvalg en dækkende skriftlig rapportering om AML i filialen, eller gjorde bestyrelsen og revisionsudvalget opmærksom på manglerne i rapporteringen.

Mulige problemer blev dermed ikke i tilstrækkeligt omfang rapporteret til bankens bestyrelse og heller ikke rapporteret til Finanstilsynet.

I løbet af 2017 har banken i flere omgange orienteret eller indsendt materiale om sagen. Finanstilsynet har måttet konstatere behov for at spørge ind til de

samme emner flere gange for at få fyldestgørende svar og spørge om bankens kendskab til yderligere sager som følge af mangelfuld orientering. Det gælder bl.a. redegørelsen den 16. oktober 2017, hvor Finanstilsynet skrev til bestyrelsen og direktionen, men modtog et svar underskrevet af to ledende medarbejdere. I enkelte tilfælde har banken ikke givet relevant information, som Finanstilsynet har bedt om.

Finanstilsynets gennemgang af sagen har vist, at bestyrelsens, direktionens og bankens øvrige beslutningsprocesser ikke har været tilstrækkeligt dokumenteret i form af fyldestgørende skriftlige beslutningsoplæg, referater af førte drøftelser og af truffne beslutninger. Vurderinger af compliance-risici har desuden ikke været tilstrækkeligt inddraget eller været tillagt tilstrækkelig betydning i beslutningsprocesserne.

Fraværet af tilstrækkeligt dokumenterede beslutningsprocesser har været medvirkende til, at bankens bestyrelse og direktion på en række områder ikke har været i stand til at besvare spørgsmål fra Finanstilsynet, men har henvist til behov for nærmere interne undersøgelser. I kraft af en normal varetagelse af ledelsens ansvar og opgaver burde bestyrelsen eller direktionen have den nødvendige viden eller hurtigt kunne fremskaffe den. Det gælder særligt i en sag som denne, hvor der har været stor ekstern fokus siden begyndelsen af 2017, og hvor banken derfor har haft god tid til at få overblik over de centrale elementer.

Bankens rapporteringsprocedurer, beslutningsprocesser og virksomhedskultur har ikke sikret, at problemerne med non-resident porteføljen blev tilstrækkeligt klarlagt og håndteret på betryggende vis. Det gælder både under forløbet frem til nedlukningen primo 2016 og i forløbet siden begyndelsen af 2017.

Bankens ledelse har ikke sikret tilstrækkelig fokus på compliance-området og transparens om problemerne samt sikret en rettidig og betryggende håndtering af mulige problemer med at overholde lovgivningen.

Ledelsens prioriteringer og handlemåde har skadet bankens troværdighed og omdømme. Henset til bankens systemiske betydning og internationale tilstedeværelse kan den danske pengeinstituttsektors omdømme tillige være skadet.

Finanstilsynets gennemgang giver anledning til otte påbud og otte påtaler, som fremgår i afsnit 2 nedenfor.

Finanstilsynet vurderer det særligt kritisabelt:

- At der i filialen i Estland var så store mangler i alle tre forsvarslinjer, at kunder havde mulighed for at bruge filialen til kriminalitet for store beløb.
- At banken først i september 2017 tog initiativ til en undersøgelse af omfanget af mistænkelige transaktioner og kundeforhold fra den utilstrækkelige håndtering af AML i filialen, dvs. godt fire år efter filialens ene korrespondentbanks afbrydelse af korrespondentbankforbindelsen og knap fire år efter whistleblower-henvendelsen.
- At banken bortset fra ophør af samarbejdet med russiske mellemænd udskød beslutningen om nedlukning af den del af non-resident porteføljen, hvor kunderne ikke havde en personlig eller forretningsmæssig tilknytning til Baltikum, til januar 2015, og at nedlukningen først var afsluttet i januar 2016.
- At bankens governance i form af intern rapportering, beslutningsprocesser og virksomhedskultur ikke sikrede, at problemerne med non-resident porteføljen blev tilstrækkeligt klarlagt og håndteret på betryggende vis, herunder ved indberetninger om mistanke om kriminalitet til relevante myndigheder. Det gælder både under forløbet frem til nedlukningen primo 2016 og i forløbet siden begyndelsen af 2017.
- At banken ikke orienterede Finanstilsynet om de konstaterede AML-problemer, selvom det i starten af 2014 burde have stået klart for nogle direktører og øvrige ledende medarbejdere, at bankens tidligere oplysninger fra 2012 og 2013 til Finanstilsynet og EFSA var misvisende, og at det burde have stået klart for dem, at tilsynsmyndighederne havde fokus på området.
- At bankens orientering af Finanstilsynet i forløbet siden begyndelsen af 2017 har været mangelfuld.

Sagen har således på en række områder afdækket alvorlige svagheder i bankens governance. Finanstilsynet vurderer på baggrund af sagen, at banken er eksponeret for væsentligt højere compliance- og omdømmerisici end hidtil vurderet.

Finanstilsynet vil i samarbejde med de øvrige tilsynsmyndigheder involveret i tilsynet med bankkoncernen vurdere størrelsen af et søjle II-tillæg til solvensbehovet, der skal tage højde for compliance- og omdømmerisiciene. Finanstilsynet skønner umiddelbart, at et søjle II-tillæg som minimum bør udgøre 5 mia. kr. svarende til ca. 0,7 pct. af REA (Risk-weighted Exposure Amounts) pr. ultimo 2017.

2. Påbud og påtaler

Finanstilsynets vurderinger af Danske Banks ledelse og styring i hvidvask-sagen i den estiske filial giver anledning til nedenstående påbud og påtaler. De regler, der er henvist til i påbuddene og påtalerne, fremgår sidst i dette afsnit.

Påbud:

Finanstilsynet har følgende påbud til banken.

- 1) Finanstilsynet påbyder med henvisning til § 71, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed og § 2 i ledelsesbekendtgørelsen bestyrelsen og direktionen at styrke direktionens governance med kompetencer på compliance-området og samtidig sikre, at der i direktionen er en tilstrækkelig uafhængighed i områdeansvaret for compliance i forhold til forretnings- og rentabilitetsmæssige interesser.
- 2) Finanstilsynet påbyder med henvisning til § 124, stk. 1-2, i lov om finansiel virksomhed bestyrelsen og direktionen at revurdere bankens og bankkoncernens solvensbehov med henblik på at sikre en tilstrækkelig kapitalmæssig afdækning af compliance- og omdømmerisici som følge af svagheder i bankens governance.
- 3) Finanstilsynet påbyder med henvisning til § 71, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed og § 17, stk. 1, i ledelsesbekendtgørelsen bestyrelsen og direktionen at sikre, at når der er mistanke om bankens leders eller medarbejders samarbejde med kunder om deltagelse i kriminalitet eller kendskab til kunders kriminalitet, foretager banken tilstrækkelige undersøgelser og tager højde for mistanken ved den løbende tildeling af opgaver til disse ledere eller medarbejdere.
- 4) Finanstilsynet påbyder med henvisning til § 71, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed og ledelsesbekendtgørelsens § 3, nr. 6, og § 8, stk. 3, bestyrelsen og direktionen at styrke bankens governance med henblik på at sikre, at der sker en retvisende og rettidig rapportering til bestyrelsen og direktionen om mulige problemsager.
- 5) Finanstilsynet påbyder med henvisning til § 71, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed og §§ 2 og 14, stk. 1, i ledelsesbekendtgørelsen bestyrelsen og direktionen at styrke bankens governance med henblik på at sikre, at beslutningsgrundlag, drøftelser på møder og truffede beslutninger er dokumenteret fyldestgørende, og at der er tilstrækkelig opmærksomhed på bankens overholdelse af relevant lovgivning.
- 6) Finanstilsynet påbyder med henvisning til § 71, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed og § 2 i ledelsesbekendtgørelsen bestyrelsen og direktionen at vurdere ledelse og styring i filialen i Estland.

- 7) Finanstilsynet påbyder med henvisning til § 347, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed bestyrelsen og direktionen at sikre, at banken giver Finanstilsynet fyldestgørende information.
- 8) Finanstilsynet påbyder med henvisning til § 71, stk. 1, og § 347, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed bestyrelsen og direktionen at styrke deres governance med henblik på at sikre en tilstrækkelig involvering i skriftlige besvarelser af henvendelser fra Finanstilsynet til bestyrelsen eller direktionen.

Bestyrelsen og direktionen skal senest den 30. juni 2018 give Finanstilsynet en skriftlig tilbagemelding om, hvordan banken har sikret, at påbuddene er efterlevet.

Tilbagemeldingen skal være vedlagt relevant dokumentation.

Når GIA har taget stilling til, om påbuddene er efterlevet, skal GIA orientere Finanstilsynet med relevant dokumentation.

Påtaler:

Finanstilsynet har følgende påtaler til banken.

- a) Finanstilsynet påtaler med henvisning til § 71, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed og § 8 i ledelsesbekendtgørelsen, at bankens direktion ikke i tilstrækkelig grad har varetaget sit ansvar, da direktionen ikke
 - sikrede en tilstrækkelig fokus på AML for højrisikokunder i filialen i Estland og i overvågningen af filialen i Business Banking i København
 - sikrede integration af den baltiske compliance og AML i koncernfunktionerne og sikrede en tilstrækkelig kvalitet
 - sikrede tilstrækkelig opfølgning på whistleblowerens beskyldninger og sikrede undersøgelse af mistanker om medarbejderes samarbejde med kunder eller viden om kunders kriminelle handlinger og sikrede omplacering af mistænkte medarbejdere
 - sikrede, at Finanstilsynet blev orienteret om sagen før i januar 2015
 - orienterede bestyrelsen tilstrækkeligt om sagens alvor og sikrede en hurtig nedlukning af den del af non-resident kundeporteføljen, hvor kunderne ikke havde en personlig eller forretningsmæssig tilknytning til Baltikum.
- b) Finanstilsynet påtaler med henvisning til § 71, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed og § 3 i ledelsesbekendtgørelsen, at bestyrelsen ikke i tilstrækkelig grad har varetaget dens ansvar, da den

- ikke på møder i bestyrelsen og i bestyrelsens revisionsudvalg drøftede bankens overholdelse af lovgivningen i filialen i Estland, baseret på rapporteringen fra GIA og Group Compliance and AML, eller ikke sikrede, at sådanne drøftelser fremgik af mødereferaterne
 - ikke sikrede en tilstrækkelig hurtig nedlukning af den del af non-resident kundeporteføljen, hvor kunderne ikke havde en personlig eller forretningsmæssig tilknytning til Baltikum, baseret på den rapportering, som bestyrelsen modtog fra GIA og Group Compliance and AML, og i lyset af direktionens manglende beslutning, jf. påtale a.
- c) Finanstilsynet påtaler med henvisning til § 24, stk. 1, i bekendtgørelse om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder m.v. samt finansielle koncerner, at Group Internal Audit ikke før whistleblower-henvendelsen fik sikret den tilstrækkelige integration og kvalitet af intern revision i Baltikum og efter whistleblower-henvendelsen ikke fik direktionen til at sikre, at bestyrelsen og bestyrelsens revisionsudvalg fik en dækkende rapportering om AML i filialen, eller gjorde bestyrelsen og revisionsudvalget opmærksom på manglerne.
- d) Finanstilsynet påtaler med henvisning til den daværende hvidvask-lovs § 25, stk. 2, ledelsesbekendtgørelsens § 17, stk. 1-2, og § 71, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed, at Group Compliance and AML og Group Legal ikke i tilstrækkelig grad varetog deres ansvar i forbindelse med AML i filialen i Estland i perioden før whistleblower-henvendelsen og i forbindelse med at begrænse følgerne af den utilstrækkelige indsats i forbindelse med AML.
- e) Finanstilsynet påtaler med henvisning til den daværende hvidvask-lovs § 25, stk. 2, at banken fra slutningen af 2012 til 7. november 2013 ikke havde udnævnt nogen hvidvaskansvarlig, og at banken først orienterede om dette den 7. februar 2018, efter at Finanstilsynet havde spurgt bestyrelsen og direktionen.
- f) Finanstilsynet påtaler med henvisning til § 71, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed og § 18, stk. 1, i bekendtgørelse om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder m.v. samt finansielle koncerner manglerne i alle tre forsvarslinjer i filialen i Estland frem til whistleblower-henvendelsen i december 2013.
- g) Finanstilsynet påtaler med henvisning til § 71, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed og § 2 i ledelsesbekendtgørelsen, at banken først udskiftede ledelsen i Estland mere end halvandet år efter whistleblower-henvendelsen.
- h) Finanstilsynet påtaler med henvisning til § 71, stk. 1, i lov om finansiell virksomhed og § 2 i ledelsesbekendtgørelsen, at bestyrelsen og direktionen ikke sikrede tilstrækkelige, rettidige undersøgelser af forholdene i filialen for at begrænse følgerne af den utilstrækkelige håndtering af AML og skabe overblik over det passerede. Banken

iværksatte først fire og et halvt år efter filialens ene korrespondentbanks afbrydelse af forbindelsen, fire år efter whistleblower-henvendelsen, to og et halvt år efter en anden korrespondentbanks afbrydelse af forbindelsen og efter eksternt pres en undersøgelse af omfanget af mistænkelige transaktioner og kundeforhold fra den utilstrækkelige håndtering af AML i filialen.

Bestyrelsen og direktionen skal senest den 30. juni 2018 give Finanstilsynet en skriftlig tilbagemelding om, hvad påtalerne har givet anledning til.

Hjemmelsgrundlag

I påbuddene og påtalerne er der henvist til følgende regler i lov om finansiel virksomhed, bekendtgørelse om ledelse og styring af pengeinstitutter m.fl. (ledelsesbekendtgørelsen), bekendtgørelse om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder m.v. samt finansielle koncerner og den daværende lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven), der gjaldt indtil juni 2017.

Lov om finansiel virksomhed:

§ 71, stk. 1:

”En finansiel virksomhed, en finansiel holdingvirksomhed og en forsikringsholdingvirksomhed skal have effektive former for virksomhedsstyring, herunder

- 1) en klar organisatorisk struktur med en veldefineret, gennemskuelig og konsekvent ansvarsfordeling,*
- 2) en god administrativ og regnskabsmæssig praksis,*
- 3) skriftlige forretningsgange for alle de væsentlige aktivitetsområder,*
- 4) effektive procedurer til at identificere, forvalte, overvåge og rapportere om de risici, som virksomheden er eller kan blive udsat for,*
- 5) de ressourcer, der er nødvendige for den rette gennemførelse af dens virksomhed, og hensigtsmæssig anvendelse af disse,*
- 6) procedurer med henblik på adskillelse af funktioner i forbindelse med håndtering og forebyggelse af interessekonflikter,*
- 7) fyldestgørende interne kontrolprocedurer,*
- 8) betryggende kontrol- og sikringsforanstaltninger på it-området*
...”

§ 124, stk. 1-2:

”Et pengeinstituts og et realkreditinstituts bestyrelse og direktion skal sikre, at instituttet har et tilstrækkeligt kapitalgrundlag og råder over interne procedurer til risikomåling og risikostyring til løbende vurdering og opretholdelse af et kapitalgrundlag af en størrelse, type og fordeling, som er passende til at dække instituttets risici. Disse procedurer skal underkastes regelmæssig intern kontrol for at sikre, at de vedbliver at være fyldestgørende og stå i rimeligt forhold til arten, omfanget og kompleksiteten af instituttets virksomhed.

Stk. 2. Et pengeinstituts og et realkreditinstituts bestyrelse og direktion skal på baggrund af vurderingen efter stk. 1 opgøre instituttets individuelle solvensbehov. Solvensbehovet opgøres som det tilstrækkelige kapitalgrundlag i procent af den samlede risikoeksponering. ...”

§ 347, stk. 1:

”De finansielle virksomheder, finansielle holdingvirksomheder, forsikringsholdingvirksomhed, blandede holdingvirksomheder, leverandører og underleverandører skal give Finanstilsynet de oplysninger, der er nødvendige for tilsynets virksomhed. ...”

Bekendtgørelse om ledelse og styring af pengeinstitutter m.fl. (ledelsesbekendtgørelsen):

§ 2:

”Bestyrelsen henholdsvis direktionen i de af § 1, stk. 1, omfattede virksomheder skal træffe foranstaltninger, der er tilstrækkelige til, at virksomheden drives betryggende. Bestyrelsen henholdsvis direktionen skal herunder tage stilling til, hvilke foranstaltninger, der er tilstrækkelige til, at bestemmelserne overholdes. Hvilke foranstaltninger, der er tilstrækkelige, vil afhænge af virksomhedens forretningsmodel, herunder ...

Stk. 3. Bestyrelsen henholdsvis direktionen i de af § 1, stk. 1, nr. 1, 2 og 4, omfattede virksomheder, der i medfør af §§ 308 eller 310 i lov om finansiel virksomhed er udpeget som systemisk vigtige finansielle institutter (SIFI) eller globalt systemisk vigtige finansielle institutter (G-SIFI), skal ved vurderingen efter stk. 1 inddrage hensynet til opretholdelsen af en stabil finansiel sektor ved vurdering af risikostyringsområdet ...”

§ 3:

”Bestyrelsen skal som led i varetagelsen af den overordnede og strategiske ledelse af virksomheden

- 1) træffe beslutning om virksomhedens forretningsmodel, herunder målsætninger for de forhold, der er nævnt under § 2, stk. 1, nr. 1-5,
- 2) på grundlag af forretningsmodellen træffe beslutning om virksomhedens politikker, jf. § 4,
- 3) løbende, dog mindst én gang årligt, foretage en vurdering af virksomhedens enkelte og samlede risici, jf. § 5, herunder tage stilling til, om risiciene er acceptable,
- 4) vurdere og træffe beslutning om virksomhedens budgetter, kapital, likviditet, væsentlige dispositioner, særlige risici og overordnede forsikringsforhold,
- 5) vurdere, om direktionen varetager sine opgaver på en betryggende måde og i overensstemmelse med den fastlagte risikoprofil, de fastlagte politikker samt retningslinjerne til direktionen,
- 6) træffe beslutning om frekvensen for og omfanget af direktionens rapportering til og information af bestyrelsen således, at bestyrelsen har et indgående overblik over virksomheden og dens risici, og at rapporteringen i øvrigt er fyldestgørende for bestyrelsens arbejde,
- 7) løbende og mindst én gang årligt træffe beslutning om virksomhedens individuelle solvensbehov, jf. lov om finansiel virksomhed §§ 124, stk. 2, 125, stk. 4, og § 126 a, stk. 1,
- 8) tilrettelægge sit arbejde således, at ledelsen af virksomheden er betryggende, jf. bilag 6,
- 9) vurdere, om virksomheden har en betryggende offentliggørelses- og kommunikationsproces, og
- 10) godkende den rapport, som direktionen har pligt til at udarbejde med en opgørelse og vurdering af virksomhedens likviditetsposition og likviditetsrisici, jf. § 8, stk. 9.”

§ 8:

”Direktionen skal forestå den daglige ledelse af virksomheden i overensstemmelse med lovgivningens bestemmelser, herunder lov om aktie- og anpartselskaber (selskabsloven) og lov om finansiel virksomhed, de af bestyrelsen vedtagne politikker, jf. § 4, de af bestyrelsen givne retningslinjer, jf. §§ 6 og 7, og eventuelle andre mundtlige eller skriftlige beslutninger og anvisninger fra bestyrelsen.

Stk. 2. Direktionen skal sikre, at de af bestyrelsen vedtagne politikker og retningslinjer implementeres i virksomhedens daglige drift.

Stk. 3. Direktionen er forpligtet til at videregive information til bestyrelsen, som bestyrelsen har anmodet om, samt information, som direktionen vurderer, kan være af betydning for bestyrelsens arbejde.

Stk. 4. Direktionen er forpligtet til at videregive den information til den risikoansvarlige og den complianceansvarlige, som direktionen vurderer, kan være af betydning for disses arbejde.

Stk. 5. Direktionen har det daglige ledelsesmæssige ansvar for, at virksomheden kun træffer dispositioner, som direktionen og medarbejdere i fornødent omfang kan vurdere risiciene ved og konsekvenserne af.

Stk. 6. Direktionen skal godkende virksomhedens forretningsgange, jf. § 13, stk. 1, eller udpege en eller flere personer eller organisatoriske enheder med den nødvendige faglige viden til at gøre dette.

Stk. 7. Direktionen skal sikre, at der er anvisninger for, hvilke tiltag der skal iværksættes i forbindelse med alvorlige driftsforstyrrelser, it-nedbrud, øvrige driftsforstyrrelser samt for nøglemedarbejderes fratræden.

Stk. 8. Direktionen skal godkende virksomhedens retningslinjer for udvikling og godkendelse af nye tjenesteydelser og produkter, der kan medføre væsentlige risici for virksomheden, modparten eller kunder, herunder ændringer i eksisterende produkter, hvorved produktets risikoprofil ændres væsentligt. ...”

§ 14, stk. 1:

”Direktionen skal sikre, at der er fornøden dokumentation for virksomhedens aktiviteter ...”

§ 17, stk. 1-2:

”Virksomheden skal have metoder og procedurer, der er egnede til at opdage og mindske risikoen for virksomhedens manglende overholdelse af den for virksomheden gældende lovgivning, markedsstandarder eller interne regelsæt (compliance risici).

Stk. 2. Virksomheden skal have en compliancefunktion, der fungerer uafhængigt, og som skal kontrollere og vurdere, om metoderne og procedurene efter stk. 1 og de foranstaltninger, der træffes for at afhjælpe eventuelle mangler, er effektive.”

Bekendtgørelse om revisionens gennemførelse i finansielle virksomheder m.v. samt finansielle koncerner:

§ 18, stk. 1:

”Den interne revision skal fungere uafhængigt af den daglige ledelse.”

§ 24, stk. 1:

"I virksomheder henholdsvis koncerner, der har en intern revision, skal revisionsarbejdet udføres i overensstemmelse med god revisorskik og i henhold til en revisionsaftale mellem den eksterne revision og revisionschefen. ..."

Den daværende lov om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven), der gjaldt indtil juni 2017:

§ 25, stk. 2:

"Virksomheder og personer omfattet af § 1, stk. 1, nr. 1-12, skal udpege en person på ledelsesniveau, der skal sikre, at virksomheden eller personen overholder pligterne efter loven, de regler, der er udstedt i medfør heraf, Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oplysninger, der skal medsendes om betalinger ved pengeoverførsler, og forordninger indeholdende regler om finansielle sanktioner mod lande, personer, grupper, juridiske enheder eller organer."

3. Finanstilsynets gennemgang af materiale og svar fra banken

Moldova-sagen kom i mediernes søgelys i marts 2017. Finanstilsynet modtog derfor på forespørgsel i april 2017 kopi af en del skriftligt materiale fra banken om hvidvaskområdet i bankens estiske filial fra perioden 2011-2015. Materialet var udvalgt af banken ud fra en vurdering af, hvad der var relevant for at belyse sagen. Det vedrører bestyrelsen, bestyrelsens revisionsudvalg, direktionen, revisionsrapporter, compliance-rapporter og interaktion med det danske og det estiske finanstilsyn.

Foranlediget af medieomtalen af Aserbajdsjan-sagen i september 2017 vurderede Finanstilsynet, at der var behov for en egentlig undersøgelse af forholdene i bankens filial i Estland. Finanstilsynet bad derfor den 25. september bankens bestyrelse og direktion om en skriftlig redegørelse om denne sag og mere generelt om håndteringen af hvidvaskområdet i filialen.

Finanstilsynet modtog en redegørelse fra banken den 16. oktober 2017.

Finanstilsynet sendte den 8. december 2017 en liste til bankens CEO med yderligere ønsket materiale og modtog dette i dagene 12.-14. december.

Derefter sendte Finanstilsynet den 21. december 2017 notatet "foreløbige vurderinger af Danske Banks ledelses involvering i hvidvask-sagen i den estiske filial". Foruden en beskrivelse af sagen og Finanstilsynets foreløbige vurderinger indeholdt notatet 32 spørgsmål til bestyrelsen og direktionen og 3

spørgsmål til revisionschefen. Revisionschefen svarede den 6. februar 2018, mens bestyrelsen og direktionen svarede den 7. februar 2018. Svaret fra bestyrelsen og direktionen omfattede godt 200 siders bilag.

Det fremgik af svaret fra bestyrelsen og direktionen, at de i videst muligt omfang havde søgt at besvare alle spørgsmålene inden for den fastsatte tidsfrist. Det fremgik dog også, at bankens undersøgelser af, hvad der var foregået på AML-området i Estland, var i en tidlig fase, og at svarene på specifikke spørgsmål derfor nødvendigvis måtte være ufuldstændige. I en række tilfælde forventede de, at bankens igangsatte undersøgelser vil give afklaringer. Desuden fremgik det, at det ville være både forhastet og upassende – og potentielt vildledende for Finanstilsynet – på dette tidspunkt at udtrykke synspunkter om enkeltpersoner.

Finanstilsynet sendte den 12. marts 2018 et udkast til nærværende afgørelse til bestyrelsen og direktionen og til revisionschefen. Finanstilsynet modtog svar med en række overordnede bemærkninger den 26. marts 2018.

Svaret fra bestyrelsen og direktionen omfattede også mere end 600 siders bilag, og bestyrelsen og direktionen skrev følgende om dem:

“The Project [udeladt] Investigation and the Project [udeladt] Investigation described in our Initial Reply are progressing according to plan, and with this letter we share additional information uncovered or verified since our Initial Reply. Given that the Danish FSA is likely to act prior to the completion of the investigations, we are including a number of documents and emails with this letter. At the same time, we wish to stress that both the Project [udeladt] Investigation and the Project [udeladt] Investigation are not yet complete and consequently that the material shared is also not complete. We expect the Project [udeladt] Investigation to be completed within two months, and we note the reservation in the beginning of the Draft Decision that “[t]he bank’s ongoing investigations may provide new information of significance to the Danish FSA’s assessments and supervisory reactions”.”

Banken har valgt at lade advokaten, som leder bankens undersøgelser, repræsentere bestyrelsen i sagsforløbet i forhold til Finanstilsynet.

Det modtagne materiale omfatter ikke e-mails og lignende, der involverer bestyrelsesmedlemmer. Bestyrelsen og direktionen har den 28. april 2018 anført følgende:

”Project [udeladt] har adgang til emailkonti fra nuværende medarbejdere i banken, heriblandt bankens CEO. Bestyrelsesmedlemmerne har ikke emailkonti i banken, men er blevet bedt om at dele materiale af relevans i deres

besiddelse. Bestyrelsens medlemmer kan kommunikere med medlemmer af direktionen, men kun med formandens og CEO'ens viden. I udgangspunktet ville sådan dialog være usædvanlig, og der er allerede af den grund en formodning i bankens governancemodel mod de "e-mails og lignende", som tilsynet synes at efterlyse."

Banken har vist relevante dele af Finanstilsynets udkast af 12. marts 2018 til nogle tidligere ansatte i banken. De tidligere direktionsmedlemmer, som var direktøren for Business Banking og bankens CRO og CFO, har derefter sendt bemærkninger til Finanstilsynet. I sammenhæng med bemærkningerne sendte bankens advokater, som leder bankens undersøgelser, 265 sider e-mails og andre bilag.

Den 18. og 26. april 2018 sendte Finanstilsynet nye udkast til nærværende afgørelse til bestyrelsen og direktionen og til revisionschefen.

Bestyrelsen og direktionen sendte den 22. april 2018 nogle bemærkninger til udvalgte dele af udkastet.

De sendte derefter den 24. april 2018 kommentarer til konkrete formuleringer i udkastet og godt 300 siders bilag.

Endelig sendte de den 25. april 2018 bemærkninger til offentliggørelsen af afgørelsen og den 28. april og 1. maj 2018 yderligere bemærkninger til konkrete formuleringer.

Det har således været en langstrakt proces, hvor størstedelen af bestyrelsens og direktionens konkrete kommentarer først er afgivet i perioden fra og med 22. april 2018. Finanstilsynets afgørelse er baseret på det meget omfattende materiale modtaget fra banken, herunder beslutningsoplæg, mødereferater, revisions- og compliance-rapporter, e-mails, svar på Finanstilsynets spørgsmål og bemærkninger til Finanstilsynets udkast til afgørelse.

4. Klagevejledning

Finanstilsynets afgørelser kan, senest fire uger efter at banken har modtaget dem, indbringes for Erhvervsankenævnet pr. e-mail til ean@naevnenes-hus.dk eller pr. post til Toldboden 2, 8800 Viborg, jf. § 372, stk. 1, i lov om finansiel virksomhed. Det er forbundet med et gebyr at klage til Erhvervsankenævnet.

Med venlig hilsen

Jesper Berg



DANISH FSA - STUDY ON AML/CFT SUPERVISION AND ENFORCEMENT

28 December 2018

Contents

Executive Summary		4
<hr/>		
1	Introduction, Background and Scope	7
<hr/>		
1.1	Background to the study	7
1.2	Scope of the study	7
1.3	General approach to the study	8
2	National AML/CFT supervisory landscape	10
<hr/>		
2.1	National AML/CFT supervisory regimes	10
2.2	National AML/CFT cooperation and coordination	11
3	Regulatory operating model	14
<hr/>		
3.1	Organisational structure	14
3.2	Competencies	15
3.3	Resourcing models	16
4	Regulatory approaches and tools	20
<hr/>		
4.1	Risk-based approaches to supervision	20
4.2	Identification and assessment of ML/TF risks	23
4.3	Collection, development and use of financial intelligence	26
4.4	Approach to enforcement	27
4.5	Education in supervisory authorities	30

DISCLAIMER

This report has been prepared by PA Consulting Services Limited for Danish FSA and is confidential to Danish FSA. Danish FSA may disclose this report, in whole or in part, to third parties in accordance with its statutory powers. PA Consulting Services Limited has no duty of care and accepts no responsibility or liability to any third party (including, but not limited to Danish FSA) for the contents of this report or our work in its preparation, and no party should rely upon its contents.

Executive Summary

This document contains PA Consulting's study into Anti Money Laundering (AML) and Countering the Financing of Terrorism (CFT) supervision and enforcement, prepared for the Danish FSA. It is designed to provide a clear view of trends, divergences, and best practice in AML/CFT supervision and enforcement across Europe and beyond.

The study consisted of a wide range of information gathering and analysis mechanisms, including formal interviews and data requests with some regulators, informal discussions with others, and a broad suite of desk-based research on information in the public domain.

During the study, we identified several key trends, including:

- Most of the in-scope supervisors actively moving to increasingly sophisticated risk-based approaches to AML/CFT supervision.
- All in-scope regulators were both expanding and up-skilling their AML/CFT supervision and enforcement teams, with the majority prioritizing technology capabilities in new hires.
- Enforcement was an area of considerable divergence between the reviewed regulators, especially in terms of the range of enforcement mechanisms available and the ability of supervisors to directly enact enforcement measures.
- Even where supervisors had clear sole responsibility for AML/CFT supervision and enforcement, there was a clear trend towards coordinating bodies being appointed to better support AML/CFT prevention activities in a jurisdiction, such as the UK's introduction of the National Economic Crime Centre (NECC) and Spain's increased role of the Servicio Ejecutivo de la Comisión de Prevención del Blanqueo de Capitales e Infracciones Monetarias (SEPBLAC).
- Greater usage of intelligence (including in data provided by firms themselves) to inform both supervision and enforcement was noted at a number of the regulators considered.

Across the population of supervisors reviewed, there were both common trends and notable divergences – particularly where regulators were undertaking new or innovative approaches to supervision or enforcement; these have been called out throughout this document as items of interest for the Danish FSA to consider.

Whilst a gap analysis was not in scope of this exercise, there are several potential areas of inspiration for the Danish FSA to investigate further after this work:

- The approaches to AML/CFT supervision chosen in Denmark are broadly in line with comparable peers and require substantial further improvement to become best in class in Europe.
- The staffing of the Danish FSA in this area is (after a large increase), broadly comparable with many other European jurisdictions, when normalized for bank assets supervised. However, these staffing levels are still some way below jurisdictions such as the UK; for Denmark to become best in class, additional resources with specific technical expertise will likely be required, particularly as other jurisdictions will continue to expand their teams.
- The Danish set-up in relation to coordinating the Money Laundering Forum (and the Financial Crime prevention ecosystem more broadly) should be formalized further and strengthened to be aligned with best practice.
- The approach to risk-based supervision in Denmark could be strengthened. The gathering and analysis of more data could be an important component – one which is being increasingly used by peers.
- To bring Denmark at par with peers from an enforcement perspective it will be required to leverage a wider range of potential enforcement powers, to enable more proportionate and effective interactions with regulated institutions who require sanctioning.

Section 1

INTRODUCTION, BACKGROUND AND SCOPE

1 Introduction, Background and Scope

1.1 Background to the study

In 2017, the Financial Action Task Force (FATF) issued severe criticism of the anti-money laundering and countering the financial of terrorism (AML/CFT) supervisory authority in Denmark. The criticisms concerned the scope, resource allocations, sanctions, and planning of the anti-money laundering supervision across the geography.

The Danish FSA, Finanstilsynet, has stated a strategic ambition of strengthening and continuously improving the Danish AML/CFT supervision and it is the ambition for the Danish FSA to become best in class in Europe when it comes to AML supervision. In this context, the Danish FSA has appointed PA Consulting to carry out an analysis of certain elements of AML/CFT supervision and enforcement across several specific jurisdictions to support them in this ongoing development.

1.2 Scope of the study

The scope of the study was designed to cover the following areas of AML/CFT supervision:

- The National AML/CFT Supervisory landscape, including the differing models of supervision and the cooperation and coordination between bodies in the jurisdiction.
- Regulatory operating models, including differing organisational structures, competencies of staff, and resourcing models.
- Regulatory approaches and tools, including:
 - Risk based approaches to supervision
 - The identification of ML/TF risks
 - The collection, development and usage of intelligence
 - Approaches to enforcement
 - Approaches to education

The study considered the AML/CFT supervisory functions of the following jurisdictions: Denmark, Sweden, Norway, Finland, UK, Germany, Spain, Belgium, and the Netherlands, at the request of the Danish FSA. Other jurisdictions, including the U.S., have been included partially where observations have been relevant to the study.

The observations articulated in this study are a result of interviews and document reviews across the in-scope jurisdictions; detailed testing of these findings has not been undertaken and the study should not be considered a comprehensive view of AML/CFT supervision or enforcement in the in-scope jurisdictions.

1.3 General approach to the study

The study was undertaken during December 2018. It takes the form of an independent and descriptive view on AML/CFT supervisory and enforcement functions in each of the in-scope jurisdictions, informed by interviews, questionnaires and a review of documentation in the public domain.

This time-boxed exercise was designed to provide a high-level view of the differing approaches undertaken by a number of European regulators; it is not a detailed comparison or analysis of these approaches.

We have identified several areas of 'good practice' during this study; these represent approaches that are either particularly innovative or were considered effective by a respondent in the study; these are designed to provide interesting areas for consideration for the Danish FSA.

Section 2

NATIONAL AML/CFT SUPERVISORY LANDSCAPE

2 National AML/CFT supervisory landscape

This section provides an overview of the different AML/CFT supervisory regimes across the in-scope jurisdictions, as well as the extent of national AML/CFT cooperation and coordination within these jurisdictions.

2.1 National AML/CFT supervisory regimes

In seven of the in-scope jurisdictions, AML/CFT supervision falls under the responsibility of various supervisory bodies depending on the sector; there are often separate supervisors for financial institutions, designated non-financial business and professions (DNFBPs), legal and accountancy firms and gambling service providers, respectively. For example, in the UK, the Financial Conduct Authority (FCA) supervises financial institutions, Her Majesty's Revenue and Customs (HMRC) supervises DNFBPs; there are 22 approved professional body supervisors responsible for the legal and accountancy sectors, and the Gambling Commission supervises casinos.

Good practice: UK FCA – OPBAS

The UK Government created an office for professional body anti-money laundering supervision (OPBAS) to oversee professional body supervisors (PBSs) for AML. This recognised that having several organisations supervising the same sectors and issuing guidance can create inconsistencies which criminals may try to exploit.

OPBAS, housed within the FCA, supports a robust and consistently high standard of AML supervision across the legal and accountancy sectors. It also promotes better collaboration through information and intelligence sharing between professional body supervisors, statutory AML supervisors and law enforcement agencies, such as the National Crime Agency.

In some jurisdictions, such as in other Nordic countries, the central bank participates in maintaining the reliability and efficiency of payment and overall financial systems and is only very indirectly concerned with AML/CFT.

In other jurisdictions, the supervision of financial institutions is structured according to the 'Twin Peaks' model, with a central bank – that focuses on promoting the soundness of financial institutions – and a conduct regulator, that focuses on the conduct of business objective of enhancing orderly and fair market practices. This is the model adopted by Belgium, the Netherlands and the UK, amongst others. Unlike the UK, in Belgium and the Netherlands, the AML/CFT supervision is performed by both the central bank and conduct regulator depending on the type of strong entity. Coordination between these regulators is especially important in AML/CFT matters in cases where the spheres of responsibility are shared. For example, in Belgium, where investment companies are concerned, the Financial Services and Markets Authority (FSMA) supervises investment management and investment advisory companies, while the National Bank of Belgium (BNB) supervises brokerage firms. It is also of importance that the supervisory expectations of both authorities are defined consistently for being practicable in the cases where a same financial group includes entities that respectively fall under the supervisory competences of the one and the other of these authorities. Cooperation between the BNB and the FSMA is governed by a Protocol, which allows

them to exchange information so that they can co-ordinate their supervision policies, including in AML/CFT matters, and ensure that they are implementing consistent supervision measures and procedures.

Spain has a “dual-track” supervisory regime, with a single supervisor (SEPBLAC) responsible for AML/CFT supervision in all financial and DNFBP sectors, in cooperation with sector-dedicated prudential supervisors. In the banking sector, the Bank of Spain shares responsibility with SEPBLAC for AML/CFT inspections. In the securities and insurance sectors, SEPBLAC carries out thematic AML/CFT inspections and directs the National Securities Exchange Commission (CNMV) and the Directorate-General for Insurance and Pension Funds (DGSFP) to conduct financial institution-specific inspections. In the DNFBP sectors, there is a range of other supervisors, professional bodies, self-regulatory bodies (SRBs), and central prevention bodies. Despite the obvious risk of inconsistency in supervision and the greater need for systematic cooperation between the supervisory bodies, Spain is considered by the FATF to have a strong system of supervision.

It is evident that across the regulators interviewed there are significant variations in the AML/CFT supervisory regimes, with no clear view that one model is more effective than the other.

2.2 National AML/CFT cooperation and coordination

This section outlines the level of and mechanisms for AML/CFT cooperation and coordination between the supervisory authorities, as well as providing examples of good practice.

In all in-scope jurisdictions, there are established coordination mechanisms between supervisory authorities, the FIU and law enforcement agencies (LEAs) at both a policy and operational level. This happens formally through working groups and multiagency task forces, and informally through constructive personal relationships between individuals from relevant agencies and private sector entities.

Cooperation amongst authorities in some jurisdictions largely exists through informal mechanisms. For example, the dissemination of cases on an ad-hoc basis, the exchange of general information about ML trends, or informal meetings on a bilateral basis. Such mechanisms do not necessarily mean that coordination is ineffective, but weaknesses in coordination can lead to inadequate sharing of risk information and agencies pursuing their own priorities rather than because of national AML/CFT risk. Similarly, there can be a lack of clarity around how LEAs and supervisors should coordinate and handle AML/CFT compliance failures (e.g. through supervisory sanctions or criminal enforcement action).

For this reason, most jurisdictions are taking steps to formalise and strengthen coordination mechanisms, for example, by developing Memoranda of Understandings (MoUs) with both domestic and foreign authorities and international bodies and establishing groups that bring together public and private sector representatives. These groups often meet on a periodic basis to coordinate AML/CFT activities and exchange information and statistics, clarify the allocation of tasks between authorities, and identify emerging risk areas. These groups are sometimes underpinned by sub-groups focused on key risk areas identified in the national risk assessments. In Denmark, the Money Laundering Forum, which was formerly established by law in 2017, consists of representatives from the supervisory authorities, LEAs and the FIU, and the forthcoming Money Laundering Forum Plus will also include representatives from the private sector.

In general, FIUs, LEAs, the private sector and supervisory authorities are looking to establish new collaboration mechanisms that are underpinned by more widespread sharing of data and deeper analysis of that data with more sophisticated technology. As a global financial centre exposed to high risks from the laundering of foreign predicates, organised crime proceeds and overseas corruption, the UK is a large provider and receiver of international co-operation. The FCA itself participates in a range of regional networks and groups including the EU Shared Intelligence System and Financial Information Network (FIN-NET), the Basel Committee's AML Expert Group, and the AML Committee of the Joint European Supervisory Authorities. The FCA alone has over 40 MoUs with 130 overseas authorities and international bodies. The UK also has several groups that bring together public and private sector representatives, with the Joint Money Laundering Intelligence Taskforce considered to be a strength of the UK system.

Good practice: UK AML/CFT cooperation & coordination

JMLIT helps agencies (and the private sector) gain access to financial intelligence from other selected entities, enables inter-agency co-operation, and enhances education on AML/CFT. Since its inception, JMLIT has supported and developed over 500 law enforcement investigations which has directly contributed to over 130 arrests and the seizure or restraint of over £11m. Through this collaboration, JMLIT private sector members have identified over 5,000 suspect accounts linked to money laundering activity and commenced over 3,500 of their own internal investigations.

The UK has also taken another big step forward by launching the National Economic Crime Centre (NECC). Partners from law enforcement, criminal justice, HM Revenue & Customs (HMRC), Serious Fraud Office (SFO) and regulators will come together, co-ordinated by the NCA, in the joint effort needed to combat crime. Ultimately, the ambition is to draw on and pool different partners' data more extensively to understand the financial crime threat and plan the response.

Section 3

REGULATORY OPERATING MODEL

3 Regulatory operating model

This section describes the operating models within the supervisory and enforcement divisions across the jurisdictions in scope; it provides a clear view of the operating models, competencies and resourcing approaches used by the various regulators included in this study.

3.1 Organisational structure

In this section we outline the organisational structures used by the regulators considered in this study, as well as the responsibilities owned by those organisations.

Organisational Model

We found considerable variety in the organisational models used by AML/CFT supervisory functions. These can, broadly speaking, be divided into centralised and decentralised models. Only in Norway have they chosen a fully decentralised model where the dedicated AML/CFT resources are distributed across 7 operational areas.

The dominating organisational model by far is having a single team with overall responsibility for AML/CFT supervision, with clear specialisation of roles within the team, as is the structure at the Danish FSA. As the exception, the UK has a clear specialisation of roles within the AML/CFT dedicated resources and, in addition, a separate team solely focused on enforcement; this is partially driven by being a larger jurisdiction from a Financial Services perspective.

Common for all jurisdictions is that supervisory activity on AML/CFT is, to some extent, integrated with the broader supervision of a firm. This is done both by having AML/CFT competencies and/or roles built-in to broader supervisory activities and by the AML/CFT dedicated resources supplying information, guidance and resources to those teams undertaking broader inspections.

With the UK regulator being significantly larger, and the regulators in Spain and Belgium being highly influenced by their more complex supervisory landscape, the Nordics form a more homogenous group among the jurisdictions in-scope and are, as such, more suited for comparison with the Danish FSA.

Responsibilities:

The documented responsibilities of the dedicated AML/CFT supervisory teams are very similar across the jurisdictions and generally cover the following activities:

- Licencing, fit and proper testing for the entities under AML/CFT supervision
- Risk assessments and risk classifications of entity and entity types under supervision
- Preparing binding orders, guidance and information
- Conducting on-site and off-site inspections

- Conducting ongoing supervision
- Participating in law and policy making
- International cooperation

All the regulators considered in this study also identify and are involved in enforcement actions at some level. However, this can vary enormously depending on legislative and organisational differences. For example, the UK has established a separate enforcement unit within the FCA's Financial Crime team not only for AML/CFT related enforcement but across the Financial Crime spectrum. Having a separate enforcement unit gives both clearer objectives and accountability, and further possibility to develop more specialised profiles and competencies. On the other hand, the separation could increase risk of information loss and need for re-work during handover.

As with all other supervisory bodies in Denmark, the Danish FSA does not have the power to issue fines, and instead refers the relevant cases to the relevant police authority under the MOJ. The Danish FSA can still issue warnings, impose injunctions and, in severe cases, revoke licenses. In some jurisdictions, the dedicated AML/CFT resource carries out the full range of enforcement activities, while other countries have placed some or all the enforcement activities with a separate enforcement team or a separate authority.

It should be noted that the UK specialisation of profiles and competencies, and separation of supervision and enforcement in two separate teams may not be universally appropriate; this approach requires a pool of resources dedicated to AML/CFT far above the present levels of the other jurisdictions.

3.2 Competencies

This section outlines the key competencies and backgrounds commonly drawn upon by the regulators within the scope of this study, across both the specific AML/CFT teams and more generic supervisory teams.

Competencies

In general, the AML/CFT competencies can be divided into competencies within the dedicated AML/CFT resources and competencies within the broader supervisory organisation that the AM//CFT relies on.

All jurisdictions emphasise competencies within supervision, inspection and analysis as core to the dedicated AML/CFT resource and have people with experience from the public sector within the AML/CFT dedicated resources.

While some AML/CFT teams rely primarily on people with backgrounds from supervisory bodies or other areas within the public-sector, most jurisdictions have people with a mix of backgrounds from regulators, law firms, consulting, and the Financial Services sector. Notably, the greater size of the UK regulator's team means that they also have a relatively higher level of specialised competencies when compared to other jurisdictions.

In general, the jurisdictions seek people with experience in similar roles at a mid- to senior level when recruiting new staff. Only one jurisdiction has chosen the strategy to prioritise recruitment of university graduates, providing all competency development themselves.

While some jurisdictions can recruit people with experience from other AML supervisory bodies, all countries rely highly on their own development of the competencies need to support their activities as the many of the activities are specific to the AML/CFT supervisory authority, especially where more seniority is needed. Therefore, the ability to provide efficient internal training and to keep staff turnover at low rates will have a high impact on the competency levels.

Good practice: We observed a trend to hire individuals with significant technological expertise

We have observed a broader trend across the jurisdictions covered by this study to hire individuals with significant technological expertise, reflecting both the more advanced and technology-driven nature of AML/CFT, and well as the increasing complexity of firms' compliance activities, particularly amongst larger institutions.

Integration

Common for all jurisdictions is that supervisory activity on AML/CFT is, to some extent, integrated with the broader supervision of a firm. This is done both by having AML/CFT competencies built-in to broader supervisory activities and by the AML/CFT dedicated resources supplying information, guidance and resources to those teams undertaking broader inspections. All jurisdictions emphasised that this integration, combining broader sector supervisory insights with more specific AML/CFT supervisory insight, is essential to efficient supervision.

Only Norway has chosen to fully integrate the AML/CFT supervisory function fully with the prudential supervisory function. The AML/CFT dedicated resource works closely together with the prudential supervisory function on preparing, executing and following up on inspections, and across all the jurisdictions there is an expectation that the prudential supervisors have some view of AML/CFT risk.

3.3 Resourcing models

In this section we outline the differences in resourcing between the various regulators considered, including in terms of number of staff.

While all jurisdictions can provide an overview of resources dedicated to AML/CFT in terms of Full Time Equivalent (FTEs), comparing the numbers is complicated by several factors, such as:

- Where AML/CFT supervisory functions are decentralised and/or carried out as part time responsibilities, the numbers are based on estimates - making it hard to compare with more fixed team structures
- Work division between dedicated AML/CFT resources and contributing resources is based on inconsistent definitions of activities, which gives an uncertainty about which resources should, and should not, be included in the comparison of the number of dedicated AML/CFT resources
- There are vast differences on number, type and composition of entities under supervision

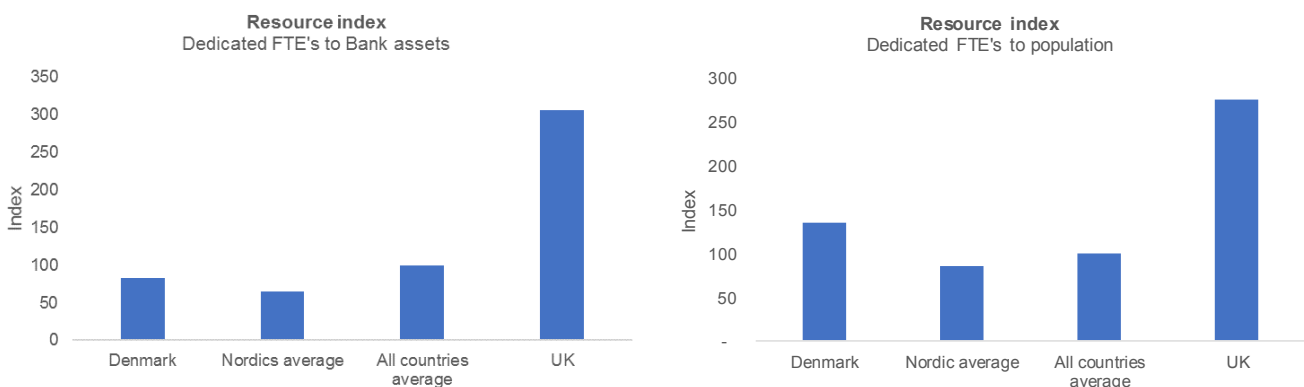
Bearing these uncertainties in mind, there are three distinct groups in terms of number of FTEs dedicated to AML/CFT supervision:

- Small, being 5-10 FTEs
- Medium at 10-30 FTEs
- Large, with above 50 FTEs

However, as mentioned above, the landscape of entities (and the size of the overall sector) that the dedicated AML/CFT resources are responsible for supervising, and thereby the potential workload, varies greatly from country to country. While numbers on entities under supervision are available, they do not reflect the complexity of the types of entities under supervision regarding e.g. product portfolio, customer portfolio and international engagements.

In the absence of a more accurate measurement, the sum of banks assets can be used as a simplistic indicator of the AML/CFT supervisory workload, at least when comparing countries that are broadly homogenous in terms of financial activities, such as the four Nordic countries Denmark, Sweden, Norway, and Finland.

Below is an overview of the indexed AML dedicated resources against the total bank assets of the countries and against the population size, with index 100 being the average of the study population. We have used these comparative metrics at the request of the Danish FSA. While none of the indices reflect all relevant aspects, they do give an indication of the relative levels of resources.



It is worth taking into consideration that:

- Denmark has increased the size of their team recently
- Finland has stated that they plan to increase number of dedicated resources significantly during 2019
- For all countries, whatever size or complexity of entities under supervision, there is a similar basic workload of the supervisory function that needs to be covered. This will, in smaller countries, cost more relative to the size of population than in the larger countries.

Section 4

REGULATORY APPROACHES AND TOOLS

4 Regulatory approaches and tools

This section provides an overview of the different regulatory approaches and tools that have been adopted by AML/CFT regulators, with a focus on risk-based supervision, risk assessment, intelligence, enforcement and education.

4.1 Risk-based approaches to supervision

This section provides an overview of how AML/CFT regulators conduct supervision on a risk-sensitive basis, including different approaches to proactive, firm-specific supervision and how they adjust the intensity and scope of inspections, as well as examples of thematic, multi-firm and reactive supervisory activities.

Proactive firm-specific supervision

Most of the regulators interviewed have identified a small population of firms that, based on factors such as size, market presence and customer footprint, are subject to more frequent and intrusive supervision. Most regulators proactively supervise these firms using a continuous assessment approach and, in some cases, allocate these firms a dedicated supervision team or named individual supervisor. A few regulators undertake periodic risk evaluations or inspections of firms in a cycle ranging from one to four years, depending on the scale of the firm's activities and their own assessment of risk. These inspections aim to provide a view of a firm's ML/TF risk profile – drawing on any findings from previous inspections, as well as any sector risk analysis and thematic work – and enable a regulator to develop a work programme for the firm's next inspection cycle to mitigate these risks. This may include regular meetings between the regulator's supervisors and the firm's Board or senior management, regular reviews of the firm's management information, as well as additional inspections and the usual monitoring of regulatory returns. Most of the regulators considered in this study have developed annual inspection plans rather than having a cyclical inspection cycle, which sets out the sectors and firms and, in some cases, themes to be inspected over the next year.

Most regulators adjust the nature and/or scope of their supervision at checkpoints during the inspection cycle and on an ad-hoc basis when the risk profile changes. For example, some regulators adjust their focus to the management of risks associated with specific products, or on specific aspects of the AML/CFT processes (e.g. customer due diligence). Similarly, albeit less frequently, some adjust the nature of their supervision by changing the ratio between off-site and on-site supervision.

Some regulators have recently completed a series of short, systematic inspections to gather more information about the firms under their supervision and to refine their approach to supervision. These regulators have also conducted or plan to conduct follow-up inspections to assess how the individual firms' financial crime controls have changed, what improvements they have made and how they are implementing them.

Good practice: UK FCA – Three-tiered supervision model

The FCA's AML/CFT supervision was somewhat more sophisticated than many other jurisdictions, and is divided into three tiers:

- **Systematic Anti-Money Laundering Programme (SAMLPL):** The SAMLPL, launched in 2012, is a programme of regular, thorough scrutiny of 14 major retail and investment banks operating in the UK. It also includes those overseas operations which have higher risk business models or are strategically important.
- **Proactive Anti-Money Laundering Programme (PAMLPL):** The PAMLPL focuses on an additional 156 firms from high risk sectors which are smaller than those under the SAMLPL. Since 2014, the FCA has undertaken a programme of regular AML inspections of other firms that present high inherent risk of money laundering. The population of these firms continues to be dynamic, with firms moving in and out of the programme depending on risk. The FCA use the NRA together with other information, including the financial crime data returns, to assess the risk. The FCA then use the findings from its visits to provide feedback to firms on the effectiveness of their systems and controls and to carry out trend and sector analysis.
- **Financial Crime Risk Assurance Programme:** This is the newest element in the FCA's proactive AML supervision. The FCA undertakes AML and sanctions visits to, or desk-based reviews of, 100 firms each year from sectors that present a lower inherent money laundering risk. The programme provides assurance that the FCA's assessment of risks in the sector is correct.

The FCA continues to expand its supervisory focus to ensure appropriate intensity of supervision for all the different categories of its supervisory population from low risk to high risk.

Intensity and scope of inspections

As mentioned above, the regulators interviewed all proactively conduct inspections covering all or specific supervised obligations. They also conduct ad-hoc inspections in response to an incident, information received from another domestic or foreign authority or even media reports. These inspections are often in-depth assessments examining risks that have been identified, as well as the root causes, and testing how firms manage and mitigate those risks at every level of the business. Activities often involve desk-based analysis, on-site testing, walk-through discussions and staff interviews at all levels, as well as interviews with senior management. If a new risk is identified during on-site or off-site supervision, the regulators may amend the scope of the inspection to better reflect the ML/TF risks to which the firm is exposed.

In general, regulators use a combination of off-site and on-site supervision, with a focus on a firm's governance, management information, policies and procedures, risk assessments, staff training and suspicious activity reporting. All regulators recognised that an inspection based only on an assessment of policies and procedures, rather than on their implementation, is unlikely to be sufficient in higher risk situations. Most regulators are therefore expanding their inspections to also assess the functioning and effectiveness of firms' financial crime systems, for example, the calibration of transaction monitoring frameworks and the integration of these systems with the broader AML/CFT controls that firms employ. Similarly, regulators are enhancing their approach so that

they can consistently determine, according to risk, the extent of customer file reviews and sample testing of transactions and suspicious transactions reports.

Good practice: Norwegian FSA – Supervisory manuals

The Norwegian FSA has developed a series of supervisory manuals for different sectors to guide information collection, risk assessment and prioritisation of supervision, including event driven. These include a description of factors relevant to that consideration, including effectiveness of controls while information to be collected from the obliged entity as part of the assessment is also included, including questions to be considered such as the entity's risk assessment, and internal procedures.

Thematic and multi-firm activities

Although it is understandable that regulators focus on the larger firms, it is recognised that more firms should be subject to some form of supervision and there are several firms undertaking higher-risk activities that fall outside the inspections cycles and plans. Most regulators are looking to expand their supervisory coverage to ensure appropriate intensity of supervision for all categories of firms from low risk to high risk.

A few regulators supervise firms as members of a cluster or portfolio that share common characteristics and carry out supervisory activities at the collective level of the portfolio, rather than at the level of each individual firm. These firms are proactively supervised through a combination of multi-firm information requests and off-site inspections, programmes of communication and education activity aligned with key risks, as well as regular baseline monitoring of regulatory returns.

Good practice: UK FCA – Outbound call campaign

Since early 2017, the FCA's Contact Centre has been asking smaller firms a series of questions to test their understanding of their responsibilities on anti-money laundering and on countering the financing of terrorism. They are using these discussions to identify where targeted communications may be needed to help firms understand their AML/CFT risks and obligations.

Risk-based supervision is increasingly becoming the norm, with thematic reviews being used to ensure regulators aren't exclusively focused on 'big-name' institutions. These range from large and detailed studies to smaller sample-based work. Thematic reviews are used, albeit infrequently, to examine emerging risks and other issues that are common to multiple firms or sectors. These are identified through analysis of each sector and sub-sector and other ongoing proactive supervision work. Where a significant risk is identified, thematic work is carried out with a variety of firms to assess the issues and respond appropriately. The scope and intensity of thematic work is designed to be proportionate to the nature of the risk and may include assessment of a combination of firms with different risk profiles to ensure appropriate coverage. The results of thematic work are often published and used to

highlight both good practices as well as areas of concern. In this way, the regulator can address issues and drive improvements across the industry rather than concentrating on individual firms.

Good practice: SEPBLAC – Multi-firm work

SEPBLAC's inspection activities, in all sectors, are focused on thematic or topical issues identified by its risk analysis. Rather than conduct comprehensive inspections covering all AML/CFT obligations, SEPBLAC identifies several thematic issues for a sector and prepares a focused inspection programme based on examination of specific indicators on those themes. The programme is then used as the basis for a series of short, focused thematic inspections of selected firms in the relevant sector. This supervisory model enables SEPBLAC to verify compliance of a broader range of firms with specific AML/CFT obligations - in contrast with the comprehensive inspection approach of other supervisors, which focuses on a small population of the largest firms.

Similarly, thematic reviews and multi-firm work form a significant part of the FCA's approach to supervision. The FCA uses a thematic review to assess a current or emerging risk regarding a concerning trend across a variety of firms in a sector or market. By focusing on emerging risks, the FCA can undertake detailed work in supervising firms with higher risk profiles. The thematic teams deliver the reviews through extensive desk-based review of information and site visits. The teams also work closely with industry practitioners and trade/professional bodies, where appropriate.

4.2 Identification and assessment of ML/TF risks

This section provides an overview of the methods and tools AML/CFT regulators use to identify and assess ML/TF risks, including the definition of sectoral and portfolio ML/TF risk profiles and the application of risk matrices to firms under supervision, as well as the different approaches to monitoring and updating risk assessments.

Sector and portfolio risk analyses

The regulators interviewed all use the supranational risk assessment and national risk assessments to inform their understanding of the risk factors that are relevant for each sector and sub-sector. They also use the FATF mutual evaluations, information from industry bodies and other competent authorities (such as emerging risks and typologies), and information obtained from firms in a sector or sub-sector.

As mentioned above, some regulators further divide each sector or sub-sector into a series of 'clusters' or 'portfolios', with each portfolio comprising firms with similar business models or that share similar characteristics and consider them as a single 'subject of assessment'. As part of this, regulators look to understand how each sub-sector is organised, and the ML/TF risks associated with shared features such as the type of products and services offered, the delivery channels used, the type of customers they service and their geographic areas or activity. These portfolios are therefore not static and adapt as business models and characteristics change. One of the regulators uses a combination of business model analyses, firm regulatory histories and insights from this supervisory work to develop these portfolio analyses. Regulators then identify the key ML/TF risks in each portfolio

and carry out supervisory activities at the collective level of the portfolio itself to mitigate risks, as well as identifying individual outlier firms which may warrant direct supervisory engagement.

Firm-specific risk analyses

The regulators interviewed all determine the frequency and scope of on-site and off-site activities based on a firm's risk profile, although firm-specific risk analyses are at various stages of development. Most regulators are in the process of strengthening their risk matrices to develop a more accurate picture of risks at the firm-specific level and inform their supervisory programmes. A few regulators have assigned a ML/TF risk profile to all firms under their supervision. Other regulators have conducted risk assessments for the largest firms or firms within sectors with higher inherent ML/TF risks.

These profiles are often the result of the combination of (1) an assessment of the ML/TF risks to which the obligated entity is exposed, given the characteristics of its business sector, the geographical areas in which it performs its activities, and its distribution channels; and (2) an assessment of its management of these risks, including an assessment of the measures that it has taken to identify and mitigate these risks and an assessment of its level of compliance with the applicable legal and regulatory obligations. These profiles determine the supervisory priorities and intensity for both the individual institutions and the sector. The method used by some regulators to assess the ML/TF risks of individual firms focuses on firm size or turnover, rather than an understanding of the risks inherent in the firm's activities or customer base. However, the regulators interviewed recognise that the size or systemic importance of a firm may not, by itself, be indicative of the extent to which it is exposed to ML/TF risk; small firms that are not systemically important can nevertheless pose a high ML/TF risk. Similarly, it may not be appropriate to draw conclusions, for AML/CFT supervisory purposes, from the prudential or conduct risk profile, be it high or low. Other regulators have developed more sophisticated risk matrices, obtaining and using information on the firm's ownership and corporate structure, the reputation and integrity of its senior managers, the quality of internal governance arrangements and the prevailing 'corporate culture', as well as products and services, delivery channels, types of customers, and geographical exposure.

Good practice: SEPBLAC – Approach to ML / TF risk analyses

SEPBLAC takes a highly sophisticated risk-based approach to AML/CFT supervision across different sectors and within each sector. SEPBLAC has developed a detailed risk analysis methodology for each sector of obliged entities, drawing on a wide range of information (including strategic analysis by SEPBLAC 's FIU function). The results of this analysis feed into its ongoing risk assessment process, as well as the supervisory approach, which reflects the distribution of risks between different sectors, within each sector, and across thematic activities. SEPBLAC inspections are then organised according to this risk model, rather than a periodic cycle. It also shares the results of its risk assessments with other supervisory authorities, which helps them adjust their focus and collaboratively develop supervision plans to address identified risks and issues.

Monitoring and updating risk analyses

The regulators interviewed generally carry out periodic reviews of their risk assessments to ensure that they remain up-to-date and relevant, but also when significant events occur that may affect the entity's level of ML/TF risks or its management of these risks. For higher-risk firms or those facing frequent changes in their activities and operating in a fast-changing environment, reviews take place more frequently.

Ad-hoc reviews of the risk assessments and, where necessary, the supervisory strategy or plan also take place following significant changes affecting the portfolio's or firm's risk profile. This may include major external events, emerging ML/TF risks, findings from off-site or on-site inspections. The regulators also consider whether changes affecting one firm might affect other firms within the portfolio/sub-sector.

Regulators work to a growing extent on a data-driven basis and some regulators are exploring ways to make better use of new technologies and to use increasingly more granular data. This approach is intended not only to identify risk more quickly and effectively, but also to make more preliminary selections using new tools and technologies, and to set better priorities in supervisory work. This will enable regulators to further strengthen their risk-based supervision and to allocate their supervisory capacity to those areas with the highest risks.

Good practice: The central bank of the Netherlands – Data-driven supervision

The DNB is studying and prototyping the range of applications for new technologies and data sources, with a view to incorporating them into their supervisory methodology. For example, the DNB has started exploring the possibilities of natural language processing to analyse pension funds' reports and the application of algorithms to money service businesses' transactions to detect transaction patterns that could indicate money laundering or terrorist financing. This new data-driven approach has led to supervisory action, with one MSB licence being revoked and 20 agents being closed, as well as to various criminal prosecutions.

Similarly, advanced data analytics will provide a critical addition to the SARs regime. For example, the Italian FIU analyses aggregate data on cash transactions and financial flows that financial institutions are required to submit monthly. Using quantitative methods, the FIU has been able to detect anomalies at the country- or province-level. These anomalies may point to potential cases of trade-based money laundering, or – when compared with data on suspicious activity reports – cases of under-reporting. The findings inform not only the FIU's work but provide critical input to law enforcement and the financial sector in their efforts to tackle financial crime.

4.3 Collection, development and use of financial intelligence

This section provides an overview of how AML/CFT supervisory bodies use financial intelligence to inform their risk-based supervision, including methods and tools to systematically collect intelligence, as well as examples of how that intelligence is analysed, developed and used to anticipate and understand ML/TF risks.

Collection of intelligence

The regulators interviewed all built their understanding of ML/TF through a variety of sources, such as the European Commission's supranational risk assessment, the national risk assessments, and engagement with policy and law enforcement officials. They also consider their own supervisory activities, as well as the actions of other national and foreign supervisory authorities, including information gathered as part of the authorisation, licensing or passporting process, off-site and on-site visits, and enforcement action.

The regulators in this study continue to ensure they have access to appropriate sources of information and take steps to improve these. Specifically, several authorities have implemented or recently introduced periodic questionnaires or supervisory returns to obtain specific, systematic information about ML/TF risks. In short, these data returns are used to identify risks across and within different sectors and collect information about each institution's exposure to ML/TF risks and the effectiveness of the risk-mitigation measures applied. This information is then used as part of regulators' risk assessment processes and forms the basis of the risk classification of regulated firms. This includes how regulators select firms for proactive inspection and for thematic and multi-firm work. This also helps regulators to focus their visits on firms with higher inherent ML/TF risks, based on factors such as the jurisdictions where they operate and those with a higher risk customer base. In some jurisdictions, these data returns encompass all firms that are subject to AML/CFT supervision. In others, it is currently requested of firms with higher inherent ML/TF risks, with a view to extending the application of the data return to a broader range of firms or even the entire AML/CFT supervisory population in the future. Some regulators are also considering varying the frequency of returns depending on the risks identified.

Good practice: UK Financial Conduct Authority – Financial crime data returns

The FCA introduced their annual financial crime data return at the end of 2016. Firms subject to the money laundering regulations 2017, including all deposit takers but excluding all other firms with revenue of less than £5m, must complete the return. The data collected through this exercise includes information and statistics on firms' customer and geographic exposure, data on Suspicious Activity Reports (SARs) and information on firms' AML / CFT control frameworks. The integration of this data has provided a greater sophistication and a more quantitative approach to the FCA's assessment of risk at the individual firm level. The data also provides the FCA with an aggregated view of some key metrics in over 2,000 of its largest firms; these include firms' data on the percentage of internal suspicions that are reported to the NCA, as well as data on the jurisdictions where they operate and those with a higher risk customer base.

Development and use of intelligence

The regulators interviewed all use available financial intelligence and analysis to identify risks and support investigations of ML/TF. This often includes ML/TF typologies identified by the FIU, as well as qualitative and quantitative information on SARs. In some jurisdictions, supervisory authorities and law enforcement agencies have access to the national FIU's database, enabling them to apply their own resources to analyse the financial intelligence from SARs, in line with their own operational needs. In others, the regulators receive limited risk information from other authorities on prospective risks due to insufficient structures for information sharing between authorities. This can weaken the regulator's ability to anticipate and understand new and emerging risks.

Some regulators actively manage their intelligence requirements in line with their strategic objectives, setting out what information they will always require from firms under their supervision, what information they will require for different portfolios of comparable firms, and what information will trigger a more extensive information request. This enables regulators to determine the extent to which existing data is being exploited and transformed into intelligence to improve its risk understanding and drive its regulatory activities. Similarly, these regulators can then systematically identify gaps in their strategic and tactical intelligence and take appropriate action to improve the collection of data or quality of intelligence and, where relevant information is held by other competent authorities either at home or abroad, ensure that gateways are available to make possible the exchange of that information.

4.4 Approach to enforcement

This section provides an overview of the powers and tools regulators use to enforce AML/CFT compliance, as well as the different approaches to transitioning from supervision to enforcement. For the purposes of this study, we consider enforcement to be the action or sanction imposed on an entity or individual to comply with AML/CFT requirements following the outcome of supervisory activities. Many of the enforcement activities outlined below overlap with supervisory activity and are often treated as such by regulators.

Types and severity of enforcement

The regulators interviewed all have a broad range of enforcement powers, remedial actions and sanctions, which are applied against both firms and individuals following AML/CFT compliance failures. The types of powers and tools include (but are not limited to):

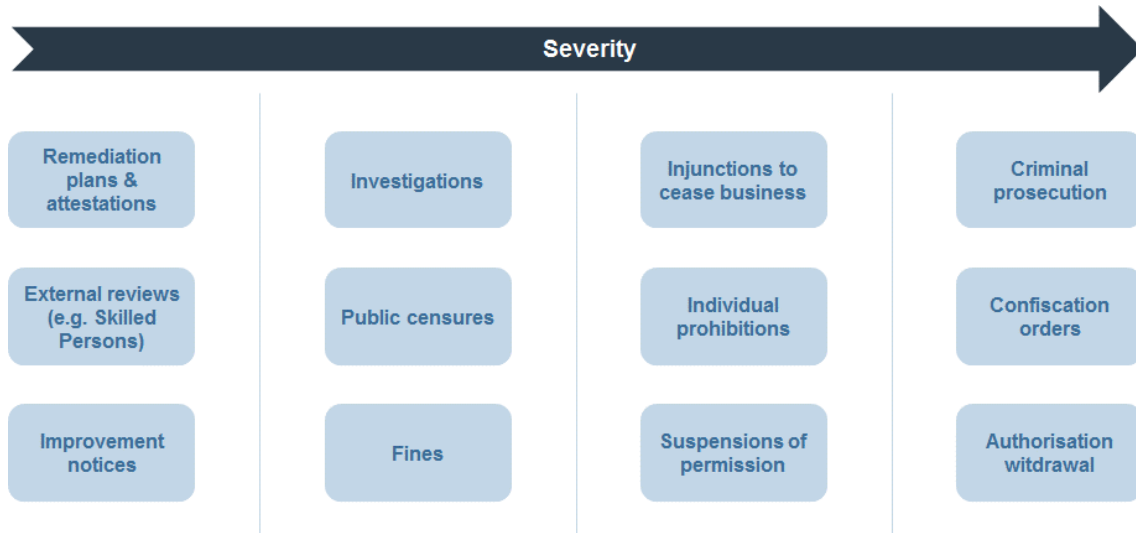
- Attestations, i.e. attestations by senior management that required improvements have been completed
- Investigations, i.e. investigations into both firms and individuals of suspected breaches
- Public censures, i.e. censuring firms and individuals through public statements
- Fines, i.e. imposing financial penalties on a firm or individual
- Individual prohibitions, i.e. prohibiting an individual from performing functions in relation to regulated activities, such as directors or members of the board, where breaches raise questions as to their fitness and propriety
- Injunctions, i.e. restricting or suspending a firm or individual from undertaking specific regulated activities
- Suspensions of permission, i.e. revoking or suspending a firm's licence (either voluntarily or through the use of powers), or withdrawing a firm's authorisation
- Criminal prosecution, i.e. prosecuting firms and individuals who commit financial crime

- Freezing assets, i.e. applying to court to freeze assets or confiscate the proceeds of crime

Good practice: UK – Unexplained wealth orders

The Criminal Finances Act 2017 built upon the UK’s existing legal framework and extended the ability to obtain civil recovery orders to HMRC and the FCA and introduced unexplained wealth orders. These orders can be used to investigate funds from individuals reasonably suspected of involvement or connection with serious crime and require an individual to explain the origin of their assets. Failure to provide a full response could lead to or assist a civil recovery action or criminal conviction.

The below model demonstrates the perceived scale of severity of enforcement powers and tools:



While the types of enforcement powers and tools available to regulators are well documented, there is a lack of available, up-to-date statistics on enforcement activity for the majority of jurisdictions in the study, making it difficult to undertake a direct comparison of enforcement activity levels. When deciding whether to pursue enforcement action and when determining the appropriate remedy or sanction to impose, the regulators interviewed consider a number of factors, including the number, duration and impact of breaches, as well as any relevant aggravating or mitigating factors. In general, most regulators use less severe powers and tools to enforce AML/CFT compliance, such as attestations and improvement notices or orders, with some regulators taking more of an educational approach to enforcing remedial actions to address identified deficiencies. The use of financial incentives, i.e. financial penalties and fines, varies considerably across jurisdictions. One exception is the UK FCA, which publishes its enforcement decisions and detailed statistics on sanctions issued each year: a total of £69,9 million in fines and 269 final notices were issued in 2017/2018. It is clear that the FCA places an emphasis on targeted enforcement across the full range of its powers, including financial penalties and fines, recognising its role as a key driver of behaviours. Similarly, the US is also recognised for applying dissuasive and effective sanctions for violations of AML/CFT and sanctions obligations. For example, BNP Paribas was fined USD 8.9 bn. for violating US sanctions against blacklisted countries in 2014. This may be due in part to the fact that both the UK and US are

global financial centres exposed to higher risks from the laundering of foreign predicates, organised crime proceeds and overseas corruption. Most regulators also highlighted that an important aspect of the enforcement process is the public notice of enforcement decisions. This has a deterrent effect on both the individual firm and the wider supervised sector, as well as signalling to firms the regulator's expectations in terms of compliance.

The range of powers and tools available to the Danish FSA to enforce compliance are comparatively narrow. The Danish FSA can issue orders to rectify violations and use other administrative reactions, namely "reprimands" and "risk information", to draw firms' attention to elements that present significant and immediate risks. However, these are not enforceable, other than through referral to police for investigation and prosecution. Administrative fines may only be imposed in situations where a firm has not submitted documents requested by the supervisor. As such there is a significant focus on referral to police for investigation and prosecution for breach of AML/CFT requirements. The police may then choose whether to initiate a criminal investigation, at the end of which the Prosecutor has discretion whether to open judicial proceedings, which could lead to a fine or imprisonment. This is largely because the investigation and prosecution of serious economic and international crimes falls under the responsibility of the State Prosecutor for Serious Economic and International Crime (SØIK). In other jurisdictions such as the UK, the government has introduced new investigative powers and tools to enhance the ability of the regulators to investigate and prosecute ML and TF, albeit in collaboration with other authorities.

Transition from supervision to enforcement

Rule breaches, big and small, do happen and can be a result of mistakes rather than malicious intent. The regulators interviewed all have powers and tools to address specific risks and issues identified in firms, with a range of powers transitioning from supervision to enforcement considered to be the most effective.

Where serious failings in a firm's AML/CFT programme have been identified, most regulators enhance the level of supervisory oversight, requiring an action plan for the firm to address root causes (including cultural failings), supervisory monitoring – overseen by the regulator's senior management – of the firm's action plan and progress, and formal commitments from the Board or, at a minimum, requiring the Board to identify the senior individual(s) responsible. Most regulators use attestations to ensure that firms – and senior managers within them – are clearly accountable for taking the actions required on specific issues, without ongoing regulatory involvement. This includes instances where regulators want a firm to take specific action within a timescale, to self-certify or to verify that a specific issue or risk has been resolved or mitigated.

Good practice: UK Financial Conduct Authority – External, independent reviews

The UK FCA has the power to obtain a view from a third party (a ‘Skilled Person’) about aspects of a regulated firm's activities if there are concerns or further analysis is needed. The FCA can appoint, or require firms to appoint, a Skilled Person to carry out a review and provide a report to the FCA. To enable the FCA to contract directly with the Skilled Person firm, they developed a Skilled Person Panel. The panel is divided into 14 subject categories known as ‘Lots’, one of which is Financial Crime. The FCA commissioned 8 Skilled Person Reports under Lot E – Financial Crime in 2018/19.

Similarly, in the US, there has been a notable increase in the use of independent corporate monitors in connection with the resolution of corporate criminal and regulatory investigations. Monitors typically help to create and supervise the implementation of compliance and remediation programmes to address the perceived deficiencies that gave rise to the wrongdoing. Institutions such as BNP Paribas and Commerzbank have been ordered to install independent monitors in recent years for AML and sanctions violations. In these cases, monitors were installed to help financial institutions implement stronger AML systems and controls. They are usually enabled in combination with a deferred or non-prosecution agreement with a mandate to assess, oversee and examine a financial institution's progress against the agreement, and to ensure compliance with laws and regulations.

4.5 Education in supervisory authorities

This section outlines the common education tools and compares regulatory involvement in education, specifically concentrating on improvements made to guidance and training, highlighting any areas of best practice. It is observed that supervisors in general are making improvements and developing new methods and tools to educate and engage with regulated entities.

There are differences in how the countries balance resources between preventive measure as education and control activities, such as inspections. Two countries (the Netherlands and Finland) have particularly strong preventive activities while most of the countries have more resources allocated to the control activities rather than to preventative measures.

Types of education utilised

There are several different types of education used across supervisors. One of the more common education tools used in AML/CFT compliance is guidance and wider information materials. The majority of countries interviewed mentioned guidance as a key education tool, such as that issued in the UK by the Joint Money Laundering Steering Group (JMLSG) in recent years. This behaviour has also become increasingly prevalent in the Nordics.

There are also information tools wider than guidance, such as published AML/CFT articles. The Finnish FSA publishes a KYC newsletter which provides information on preventing money laundering for its supervised entities, as well as updated news on EU sanctions, FATF public statements and any other issues. Furthermore, the Finnish FSA website provides guidance and information on AML/CFT compliance issues. Guidance combined with

published informative sites provides an effective platform to raise awareness of AML / CFT. In addition to guidance and public information, the Finnish FSA provides its supervised entities with AML / CFT training, which encourages knowledge sharing in the industry as well as acts as a preventative education measure. On a similar level, the Swedish FSA published short training clips on YouTube and its website to encourage engagement, showing initiative to drive awareness and prevention of ML/TF.

Industry events are another common educational tool cited by regulators, as these events can reach a wide targeted audience in a short space of time. Norway, for example, utilises the annual AML/CFT conference as an opportunity for education, which reaches around 600 individuals from relevant organisations. This event is co-hosted by Finance Norway, the FIU and the FSA and is organised as a two-day conference relating to ML/TF related trends, threats and risks, which is seen to be an effective educational tool and helps to promote AML/CFT compliance across the jurisdiction.

Good Practice: the Netherlands' approach to education

The Netherlands has taken a unique approach to AML/CFT education, encouraging entities to step up and take responsibility. An example of good practice is its initiative “naming and faming” entities who are performing well in this area and publishing their own supervisory frameworks and development models. The Dutch Authority for the Financial Markets (AFM) also hold educational seminars, round tables and publish the measures imposed. This demonstrates an active and encouraging approach to education.

To conclude, several types of educational tools are available and being utilised by supervisors. More common tools include industry events, which are perceived to be effective in reaching a wide but relevant audience, as well as more formal informative tools such as guidance, which can be used as a handbook to further increase alignment and ultimately enhance AML/CFT supervision.

**Copenhagen Office**

Portland Towers
Göteborg Plads 1
2150 Nordhavn
Denmark
+45 39 25 50 00

paconsulting.com

This report has been prepared by PA Consulting Group on the basis of information supplied by the client, third parties (if appropriate) and that which is available in the public domain. No representation or warranty is given as to the achievability or reasonableness of future projections or the assumptions underlying them, targets, valuations, opinions, prospects or returns, if any, which have not been independently verified. Except where otherwise indicated, the report speaks as at the date indicated within the report.

All rights reserved

© PA Knowledge Limited 2018

This report is confidential to the organisation named herein and may not be reproduced, stored in a retrieval system, or transmitted in any form or by any means, electronic, mechanical or otherwise, without the prior written permission of PA Consulting Group. In the event that you receive this document in error, you should return it to PA Consulting Group, Portland Towers, Göteborg Plads 1, 2150 Nordhavn, Denmark. PA Consulting Group accepts no liability whatsoever should an unauthorised recipient of this report act on its contents.