

NOTAT

Finanstilsynet

22. november 2018

Jesper Bergs talepunkter ved Folketingets høring om Danske Bank

Finanstilsynets direktør Jesper Bergs talepunkter til præsentationen ved høringen om Danske Bank i Folketingets Erhvervsudvalg mandag 19. november 2018. Det talte ord kan have afvejet fra talepunkterne.

Hvidvask: Omfang og udfordringer (slide 1)

- Tak for invitationen.
- Jeg har stor forståelse for den interesse, som emnet har. Jeg forstår også den følelse af manglende retfærdighed, som nogle af de seneste begivenheder, og før da finanskrisen, giver anledning til.
- Jeg har længe ønsket at få mulighed for at fortælle jer, hvad Finanstilsynet gør på dette område.
- Det gælder både i relation til hvidvask generelt og den konkrete sag om Danske Bank.

Den globale situation er også vores (slide 2)

- Rusland er den største risikofaktor i relation til hvidvask i vores del af verden. De baltiske lande er særlig udsatte.
- Vi kan ikke ændre på vores geografiske placering.
- Der er rigtig mange penge, der gerne vil ud af Rusland.
- For 2018 er det IMF's vurdering, at Rusland har et overskud på betalingsbalancens løbende poster på 100 mia. USD.
- De penge skal placeres i udlandet. Nogle placeres legitimt, andre mindre legitimt.

Der er stadig mange non-resident kunder i Baltikum (slide 3)

- Figuren her viser udviklingen i såkaldte non-resident kunders indskud i:
 - Danske Bank Estland (de lyseblå søjler)
 - I Estland i alt (de mørkeblå)
 - Og i Baltikum i alt (de grå)
- Non-resident kunder er de kunder, hvor der er størst risiko for hvidvask. Det er kunder, der ikke er bosiddende i de pågældende lande.

Altovervejende må det formodes at være kunder forbundet med Rusland.

- Bemærk, at tallene er for indlån ultimo året og ikke for transaktioner i løbet af året. Derfor er de meget mindre end de 200 mia. euro, som strømmede gennem Danske Banks filial i årene fra 2007-15. Det skal også understreges, at vi ikke kender forholdet mellem indeståender og transaktioner for andre banker end Danske Bank.
- Der er fire budskaber i tallene:
 1. Danske Bank overtog en del af disse kunder, da den købte den finske Sampo Bank og dermed dens baltiske filialer, jf. størrelsen af den lyseblå søjle i 2007.
 2. Forretningsområdet voksede over årene, men blev lukket ned i 2015, jf. udviklingen i den lyseblå søjle.
 3. Selvom Danske Bank havde en meget stor markedsandel af disse kunder i Estland, op mod 50 pct., havde den kun en lille andel af det samlede marked i Baltikum, mindre end 10 pct. på toppen.
 4. Der er fortsat mange af den slags kunder i Baltikum. Hvorvidt der er hvidvask forbundet med disse konti, ved jeg ikke.

Hvad er hvidvask? Hvidvasklovens definition (slide 4)

- Definitionen af hvidvask følger af hvidvaskdirektivet.
- Det interessante i relation til banker er primært det andet punkt:
- Banker må ikke hjælpe kriminelle med at skjule, opbevare eller transportere midler fra forbrydelser.
- I såvel tilsynet som den kriminelle efterforskning er terrorfinansiering et lige så vigtigt område, men her holder vi os til hvidvask.
- Det gælder om, at forbryderne bliver stoppet, når de prøver at få deres penge ind i bankerne. Politiet skal i den situation inddrages, så de kan gå efter forbryderne og deres penge.

Bankernes rolle i overvågningen (slide 5)

- Hvordan sikrer man sig, at kriminelle ikke kommer ind i det finansielle system?
- Bankerne har i hovedtræk fem opgaver:
 1. **Identifikation:** Når en bank får en ny kunde, skal den sikre sig, at kunden er den, som vedkommende udgiver sig for at være.
 2. **Kend din kunde:** Banken skal fastslå formålet med kundeforholdet, forventet transaktionsomfang og transaktionsformer.
 3. **Overvågning:** Banken skal på baggrund af sit kendskab til kunden overvåge kundens transaktioner.
 4. **Reaktion på en mistanke:** Hvis en transaktion vækker mistanke, skal den undersøges nærmere.
 5. **Underretning:** Hvis mistanken ikke kan afkræftes, skal banken underrette SØIK.

- De fleste af os stifter bekendtskab med identifikation, når banken beder os om at indsende en kopi af vores pas.
- Der er mange ansatte ude i linjen i bankerne, der yder en kæmpe indsats på dette område, som de fortjener mere tak for, end de får.

Forebyggelsen og strafforfølgelsen sker i en kæde (slide 6)

- Det er således bankerne, der har til opgave at overvåge deres kunder og indberette mistænkelige transaktioner til politiet.
- Finanstilsynets opgave er at føre tilsyn med, at bankerne udfører denne opgave. Finanstilsynets opgave er ikke at overvåge kunderne eller den enkelte pengeoverførsel.
- Hvidvasksekretariatet ligger i SØIK.
- Der er andre myndigheder, der påser, at andre virksomhedstyper end banker, der skal leve op til hvidvaskloven, også overholder lovgivningen.
- I sidste ende er det domstolene, der skal afgøre, om regler er overtrådt.

Tilsynsrollen på hvidvaskområdet (slide 7)

- Hvad gør Finanstilsynet så i praksis?
- Finanstilsynet har en trestrengt strategi:
 1. Vi forebygger. Det sker bl.a. gennem at informere om reglerne. For nylig har vi udsendt en vejledning på 150 sider, der er udviklet i samarbejde med bankerne. Længden afspejler områdets kompleksitet.
 2. Vi fører tilsyn med, at bankerne overholder loven.
 3. Vi reagerer ved overtrædelser af lovgivningen. I yderste fald anmelder vi banken til politiet.

Mange virksomheder under tilsyn (slide 8)

- Finanstilsynet fører hvidvasktilsyn ikke alene i relation til banker, men også i relation til mange andre virksomheder.
- Der er over 1.400 virksomheder under hvidvasktilsyn af Finanstilsynet.
- Senest har vi også fået ansvar for valutavekslingsvirksomheder.
- Der er også rigtig mange transaktioner, der går gennem det finansielle system.
- Alene de betalinger, der går gennem den fælles betalingsinfrastruktur, udgjorde i 2017 500 mia. kr. pr. bankdag.
- Finanstilsynets tilsyn kan derfor aldrig blive et tilsyn på transaktionsniveau. Det er det heller ikke i andre lande.
- Overvågningen af transaktioner må ske i bankerne.

Det risikobaserede tilsyn (slide 9)

- Finanstilsynet fører et risikobaseret tilsyn. Det gør alle finanstilsyn.
- Hvad betyder det?

- Det betyder, at Finanstilsynet kaster flest ressourcer efter de områder, hvor vi vurderer, at der er den farligste kombination af risiko og konsekvens, hvis det går galt.
- Det gælder også på hvidvaskområdet.
- Vi kan tage fejl i vores vurdering af risiciene.
- Mindre sandsynlige udfald kan selvfølgelig også forekomme. Det kan få os til at virke uopmærksomme i offentlighedens øjne, når det går galt på et sådant område.
- I tilfældet Danske Bank havde vi dog kastet mange ressourcer efter tilsynet med banken. Det afspejler, at konsekvenserne ved fejl i Danske Bank er store, og at Danske Banks mere komplekse forretningsmodel indebærer større risici. Jeg vender tilbage hertil om lidt.

Hvordan fører vi tilsynet? (slide 10)

- Hvad gør vi så, når vi fører tilsyn?
- Finanstilsynet fokuserer, sammenlignet med finanstilsynene i andre lande, meget på at være ude i bankerne. I mange andre lande foregår tilsynet i stor udstrækning fra et skrivebord i de respektive tilsyn.
- Der er fem trin i vores tilsyn på stedet:
 1. Vi indkalder materiale på forhånd og gransker det.
 2. Vi tager ud og interviewer de ansvarlige i banken.
 3. Vi udfører stikprøvekontrol af kunder mhp. at efterprøve bankens oplysninger.
 4. Vi rapporterer tilbage til virksomheden.
 5. Vi udsender en redegørelse til offentligheden om forløbet.
- Redegørelsen til offentligheden er en usædvanlig ting for et finanstilsyn. Vores udenlandske kollegaer benytter sig ikke heraf. Folketinget indførte et krav herom efter finanskrisen. Det har vist sig at være et meget effektivt instrument med henblik på at få bankerne til at rette ind.
- Finanstilsyn, både os i Danmark og i andre lande, er - trods stikprøver - afhængige af, at bankerne giver os korrekte informationer. Det gælder ikke alene for de finansielle tilsyn, men også for de fleste andre typer tilsyn.

Fælleserklæringen fra det estiske og det danske tilsyn (slide 11)

- Et af mine vigtigste budskaber i dag er, at hvidvasktilsyn er en værtslandsopgave. Det fremgår af EU-reglerne og det andet punkt i den fælleserklæring, som de estiske og danske finanstilsyn udsendte i maj efter megen forvirring i pressen.
- Hvad betyder det?
- Konkret betyder det, at det er det estiske finanstilsyn, der fører hvidvasktilsyn med Danske Banks estiske filial. Estland er værtsland for Danske Banks estiske filial.
- På tilsvarende vis fører vi tilsyn med Nordeas danske filial.

- Arbejdsfordelingen på hvidvaskområdet er anderledes end på de fleste andre tilsynsområder.
- På de fleste andre områder er der hjemlandstilsyn. Det vil sige, at tilsynsforpligtigheden for en bank og dens filialer ligger i det land, hvor banken har hovedsæde.
- Det giver god mening, at der er værtslandstilsyn på hvidvaskområdet. Det gør det nemmere, at tilsynsmyndigheden er fra det samme land som den politimyndighed, som den skal samarbejde med.
- Al erfaring tilsiger også, at en klar ansvarsfordeling er den bedste løsning. Overlappende ansvar ender hyppigt med, at den ene myndighed tror, den anden er på bolden, og omvendt.

Hvidvaskinspektioner i Danske Bank: Estland og Danmark (slide 12)

- Ansvarsfordelingen afspejler sig også i de mange inspektioner, som både vi og det estiske tilsyn har udført over de sidste godt ti år.
- Esterne har været på hvidvaskinspektion i Danske Banks estiske filial i 2007, 2009 og 2014.
- Vi har været på hvidvaskinspektion fire gange i Danske Bank i Danmark, fem gange, hvis en kortere inspektion i 2012 medregnes.
- I tillæg har vi kørt en stor governance-undersøgelse i relation til hvidvask i 2017-2018.
- De gange, det estiske tilsyn har udtrykt bekymring om forhold i filialen, har vi fulgt op på konklusionerne med den danske ledelse og rapporteret tilbage til vores estiske kollegaer.
- Det estiske tilsyns observationer om hvidvask i Danske Banks estiske filial i 2007 var sammenlignet med den samtidige henvendelse fra den russiske centralbank mindre kritiske og i 2009 ikke kritiske.
- Modsat var det estiske tilsyn meget kritisk i 2014. Det danske finanstilsyn blev informeret om de estiske myndigheders kritik tidligt i 2015. Vi fulgte op på kritikken senere i 2015, som afspejlet i en endelig inspektionsrapport fra marts 2016.
- Alt dette fremgår også af Bruun & Hjejles rapport, der blev udarbejdet til Danske Bank.

Afgørelse om ledelse og styring i estisk filial (slide 13)

- Finanstilsynet startede i september 2017 en undersøgelse af ledelse og styring, på engelsk governance, i relation til hvidvasksagen i den estiske filial.
- Undersøgelsen blev startet op, fordi nogle dygtige journalister i Berlingskes gravergruppe havde fået adgang til informationer, der viste, at der var gennemført mistænkelige transaktioner i den estiske filial.
- I tillæg til pointen om værtslandstilsyn har jeg et andet centralt og tæt forbundet budskab. Det er, at afgørelsen ikke vedrørte hvidvask i Estland. Afgørelsen vedrørte ledelsen i Københavns reaktion på oplysninger om hvidvask i Estland.

- I og med, at vi ikke har til opgave at føre tilsyn med hvidvask i Estland, kunne vi heller ikke træffe en afgørelse om hvidvask i Estland.
- Derimod var og er det meget vigtigt for os, at ledelsen reagerer på oplysninger om problemer. Det gælder ikke alene i relation til hvidvask, men også i relation til alle andre problemer. Hvis en ledelse ikke reagerer på problemer, så har vi for alvor et stort problem.
- Konklusionen i vores afgørelse var de fem punkter, der fremgår på slidet. Det er en usædvanlig hård kritik af en stor bank.
- Vores primære opgave som Finanstilsyn er at få stoppet blødningen. Det vil sige at få banken til at rette op på de sårbarheder, der har vist sig. Det gjorde vi gennem en række påbud. Banken skulle bl.a. sætte mere kapital til side, så den kunne håndtere de problemer, som manglerne i forsvarslinjerne kunne resultere i.

Finanstilsynets reaktionsmuligheder (slide 14)

- Afgørelsen afspejler nogle af de reaktionsmuligheder, som Finanstilsynet har.
- Vi gav således 8 påtaler, der afspejlede overtrædelser, der var rettet op på. Oven i gav vi 8 påbud, der afspejlede overtrædelser, som der skulle rettes op på.
- Der var andre påbud end mere kapital. Der var et påbud om at ansætte en compliance-officer på direktionniveau, så problemer på området blev løftet til direktionniveau. Der var også et påbud om at vurdere ledelsen i den estiske filial, som endte med en afskedigelse af direktøren i filialen.
- Finanstilsynet kan også politianmelde en bank, afsætte ledelsesmedlemmer og inddrage bankens tilladelse.
- En politianmeldelse kunne have været indgivet enten med udgangspunkt i ledessvigt eller videregivelse af forkerte oplysninger til Finanstilsynet. Finanstilsynet vurderede på det foreliggende grundlag, at det ikke var muligt at foretage en politianmeldelse af banken eller at afsætte ledelsesmedlemmer.
- Finanstilsynets bestyrelse har mulighed for at inddrage eksterne eksperter. Bestyrelsen benyttede sig af denne mulighed i forbindelse med afgørelsen som følge af afgørelsens vigtighed.
- Modsat vores svenske kollegaer kan Finanstilsynet ikke give bøder på hvidvaskområdet og kun forholdsvis små bøder på andre områder.

De seneste eksempler på hårde afgørelser (slide 15)

- Finanstilsynet har reageret kontant på hvidvask i Danmark.
- De to største banker i landet, Danske Bank og Nordea, blev politianmeldt i 2016. Begge sager vedrørte overtrædelser af hvidvaskloven i Danmark. Danske Bank har fået en bøde som konsekvens heraf. Nordeas sag verserer forsat hos SØIK. Det kan afspejle, at anmeldelsen af Nordea var mere omfattende.

- Senest har Finanstilsynet anmeldt Københavns Andelskasse for flere overtrædelser af hvidvaskloven. Andelskassen blev efterfølgende af Finanstilsynet sendt til afvikling.

Finanstilsynets tiltag siden 2016 (slide 16)

- Finanstilsynet har siden 2016 øget fokus på at bekæmpe hvidvask.
- Kampen mod hvidvask blev et af syv indsatsområder i den strategi frem mod 2020, der blev offentliggjort i 2016.
- Der blev i forlængelse heraf ansøgt om øgede bevillinger til tilsynsindsatsen mod hvidvask. Da midlerne blev bevilget i sommeren 2017, oprettede Finanstilsynet et dedikeret hvidvaskkontor, der i dag med 15 normeringer er klart det største i Norden.
- Den danske indsats mod hvidvask blev evalueret i sommeren 2017 af den internationale overvågningsmyndighed FATF. Resultatet var en hård, men berettiget kritik af Danmark. Det har ledt til en række tiltag på tværs af landet. Derfor opgraderede FATF i oktober i år vurderingen af Danmark på en række områder.

Hvad kan vi så konkludere? (slide 17)

- De to centrale pointer er:
 - Hvidvasktilsyn er en værtslandsopgave, og praksis har også afspejlet dette i relation til Danske Banks estiske filial.
 - Derfor var vores afgørelse fra maj også om ledelse og ikke hvidvask. Afgørelsen fanger det centrale, at problemerne ikke blev eskaleret i Danske Banks organisation.
- Herudover har vi genåbnet vores arbejde med governance-spørgsmålet.
- Jeg forstår, at Erhvervsministeren vil tage en drøftelse med jer, når han har fået redegørelsen, og vi har afsluttet vores genåbning af sagen.
- Hvis jeg må give jer et input, så bør I i jeres videre arbejde tænke over tre ting i relation til sagen om Danske Bank:
 1. Er I enig i vores beskrivelse af det faktiske forløb?
 - Hvis nej, så vend endelig tilbage til mig. Vi har endnu ikke selv fundet nogen fejl, men vi er ikke ufejlbarlige og evaluerer selvfølgelig hele forløbet.
 2. Er I enige i vores beskrivelse og anvendelse af juraen?
 - Også her er synspunkter velkomne. For os har det været meget vigtigt at tackle og drible med respekt for lovgivningen.
 3. Selvom I måtte være enige i punkt 1 og 2, så er det legitimt stadig at være utilfreds med konsekvenserne.
- Hvis det er tilfældet, så har I mulighed for gennem lovgivning at ændre på den jura, der vil ligge til grund for vores ageren i fremtidige sager.
- Tak for ordet.