

Erhvervsminister Rasmus Jarlov
Erhvervsministeriet
Slotsholmsgade 10-12
1216 København K

28. januar 2019

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

Baggrund

Der er i Danske Banks estiske filial sket væsentlige overtrædelser af de europæiske og estiske hvidvaskregler. Der har desuden været en mangelfuld overordnet ledelse og styring fra hovedsædet i København i forhold til håndtering af hvidvaskrisici i den estiske filial.

Sagen har medført, at der er rejst en række spørgsmål vedrørende Finanstilsynets ansvar og ageren i sagen, herunder vedrørende Finanstilsynets samarbejde med det estiske finanstillsyn (EFSA).

Erhvervsministeren har på den baggrund anmodet Finanstilsynet om at klarlægge sagens faktiske forhold og beskrive Finanstilsynets ageren i sagen. Finanstilsynets bestyrelse har i forlængelse heraf bedt Finanstilsynet udarbejde en redegørelse om sagen.

Finanstilsynet har siden 2014 haft en uafhængig bestyrelse, der har en selvstændig kompetence og bl.a. skal godkende tilsynsvirksomhedens tilrettelæggelse og strategiske mål samt træffe beslutning om tilsynsreaktioner i principielle sager og sager med videregående betydelige følger. Bestyrelsesmedlemmerne udpeges af ministeren for to år og kan i perioden ikke afsættes. Uafhængigheden er et centralt led i opbygningen af det danske tilsyn med finansielle virksomheder og flugter med europæisk praksis. Finanstilsynets afgørelse af 3. maj 2018 er således truffet af bestyrelsen.

Finanstilsynets redegørelse af 28. januar 2019 i Estland-sagen giver en detaljeret beskrivelse af Finanstilsynets ageren i relation til sagen. Redegørelsen har været forelagt for bestyrelsen. Redegørelsen er vedlagt dette brev.

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

ERHVERVS MINISTERIET

Finanstilsynet har i forbindelse med udarbejdelsen af redegørelsen konsulteret Kammeradvokaten. Kammeradvokaten har bidraget i forhold til vurderingen af ansvarsfordelingen på hvidvaskområdet og 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 unklare handlinger er flere gange i debatten 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 af 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 undergivet 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.

Bestyrelsen kan bekræfte, at den information, der fremgår af de dele af redegørelsen, der ikke kan videregives til offentligheden (den med gråt markerede tekst i redegørelsen) ikke ændrer det samlede billede, redegørelsen giver, og ikke strider mod redegørelsens konklusioner. Kammeradvokaten har tilsvarende afgivet en erklæring om, at de dele, som ikke kan offentliggøres, ikke er i modstrid med redegørelsens konklusioner. Erklæringen er vedlagt redegørelsen som bilag 1.

Bestyrelsens vurdering af Finanstilsynets varetagelse af sine forpligtelser i sagen

Ansvarsfordelingen mellem Finanstilsynet og EFSA med hensyn til Danske Banks filial i Estland følger af EU-lovgivningen. Som værtslandstilsyn har EFSA ansvaret for hvidvasktilsynet med den estiske filial. Finanstilsynets opgave i relation til hvidvasktilsynet med den estiske filial er, 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.

Bestyrelsen vurderer, at Finanstilsynet igennem hele perioden 2007-2018 har levet op til sine forpligtelser som ansvarlig tilsynsmyndighed for Danske Bank og ageret i overensstemmelse med ansvarsfordelingen på hvidvaskområdet mellem Finanstilsynet og EFSA. Finanstilsynet besvarede alle henvendelser fra EFSA om hvidvaskrisici i den estiske filial og informerede løbende tilsynskollegiet om risici på hvidvaskområdet og håndteringen heraf.

Finanstilsynet fører som de fleste andre tilsynsmyndigheder et risikobaseret tilsyn. Det betyder, at tilsynsressourcerne fordeles efter, hvor store risiciene er, indenfor Finanstilsynets ansvarsområde. På hvidvaskområdet har Finanstilsynet i alle årene prioriteret tilsynet med Danske Banks danske aktiviteter.

Finanstilsynet er – igen som de fleste andre tilsynsmyndigheder – meget afhængig af at modtage korrekte oplysninger fra de virksomheder, som Finanstilsynet fører tilsyn med. Finanstilsynet kontrollerer de oplysninger, som det får fra virksomheden. Finanstilsynet har i hele perioden både fået dokumentation for indholdet i Danske Banks svar på henvendelser og for den estiske filial sammenholdt med oplysningerne fra EFSA's hvidvasktilsyn. Tilsvarende er der fulgt op på påbud med henblik på at sikre, at de nødvendige tiltag er gennemført. Det har haft konsekvenser for banken, at dens orientering af Finanstilsynet har været mangelfuld og fejlagtig, bl.a. i form af en politianmeldelse af banken i 2016 for manglende overholdelse af et påbud. Kravene til bankens rapportering til Finanstilsynet er også blevet skærpet.

Da det i løbet af 2017 blev klart, at omfanget af mistænkelige transaktioner i den estiske filial var markant større, end banken tidligere havde fortalt til Finanstilsynet, igangsatte Finanstilsynet en undersøgelse af Danske Banks overordnede ledelse og styring i relation til hvidvaskrisici i filialen. Finanstilsynets bestyrelse traf på den baggrund afgørelse den 3. maj 2018 og gav Danske Bank otte påbud og otte påtaler for mangler i bankens overordnede styring i relation til den estiske filial.

Finanstilsynet afvejede i forbindelse med afgørelsen indgående det juridiske grundlag for at holde bankens ledelse ansvarlig for de svigt, der var sket i sagen. Finanstilsynets bestyrelse vurderer, at de otte påbud og otte påtaler, der blev givet i afgørelsen af 3. maj 2018, var den rette reaktion på de konstaterede forhold. Der er ikke i den senere offentlige debat kommet noget frem, som Finanstilsynets bestyrelse finder kan medføre en anden bedømmelse af dette med den da foreliggende information.

Der er siden kommet yderligere oplysninger, som endnu er genstand for behandling og evt. kan give anledning til fornyet forelæggelse for bestyrelsen.

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 Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet og af myndighederne i både Estland og USA. Forhold, der kan blive afdækket i disse processer, indgår ikke i redegørelsen.

Idékatalog

Erhvervsministeren har 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.

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

Redegørelsen indeholder på den baggrund en række forslag til initiativer vedrørende skærpede krav 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.

Det vil desuden være hensigtsmæssigt, at Finanstilsynet gives væsentlig større fleksibilitet til indenfor sit budget at fastsætte aflønningen af nøglemedarbejdere og nye medarbejdere, hvis kompetencer er særligt efterspurgt.

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. Forslagene grupperes i følgende fire hovedområder:

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.

Der er eller vil blive igangsat en række andre undersøgelser af Finanstilsynets ageren i Estland-sagen såvel som Finanstilsynets hvidvasktilsyn mere generelt. Den Europæiske Banktilsynsmyndighed (EBA) er således bl.a. i

gang med at undersøge Finanstilsynets ageren i relation til den konkrete sag. Statsrevisorene har desuden bedt Rigsrevisionen om at undersøge det danske hvidvasktilsyn mere generelt. Endelig har Finanstilsynet aftalt med IMF, at IMF senere i år vil benchmarke dansk 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.

Finanstilsynets bestyrelse vil gøre sit til at sikre, at tilsynsvirksomheden, uagtet det store ressourcetræk, som denne sag berettiget har krævet, fastholder opmærksomheden på de andre risici, der er i det finansielle system. Der er behov for at holde fokus på eksempelvis opbygningen af risici i gode tider og cyberrisici.

Med venlig hilsen



David Lando
Bestyrelsesformand