

NOTAT

Finanstilsynet

19. juni 2016

GOVN

J.nr. 51-0655

/lbu

Status over danske bankers involvering i skatteunddragelsessagen ”Panama-papers”

Opsummering

Det er endnu for tidligt at afslutte Finanstilsynets undersøgelse af danske bankers involvering i ”Panama-papers”, blandt andet fordi det materiale, Finanstilsynet modtog fra de otte adspurgte banker, i nogen grad indeholdt oplysninger af meget overordnet karakter. Finanstilsynet har derfor udbedt sig supplerende materiale fra hovedparten af de adspurgte banker. Finanstilsynets perspektiv på Panama-papers sagen har været, hvorvidt bankerne overholder hvidvaskreglerne og kravene til en sund og effektiv risikostyring. I forbindelse med sidstnævnte har fokus været på de mulige omdømme- og operationelle risici, der kan være tale om. Finanstilsynet er i øjeblikket ved at gennemgå de modtagne uddybende forklaringer. I nærværende statusrapport gives der et overblik over undersøgelsen samt en foreløbig skitse over bankernes rolle.

Baggrund

Den 3. april 2016 blev der i medier verden over bragt nyheden om, at 11,5 mio. dokumenter var blevet lækket fra det panamanske advokatfirma Mossack Fonseca. Det fremgik af pressedækningen, at dokumenterne indeholdt oplysninger om, at personer og virksomheder havde oprettet fonde og selskaber med assistance fra Mossack Fonseca bl.a. med det formål at skjule formuer for de lokale skattemyndigheder.

Efter det i pressen oplyste, indeholdt en mindre del af dokumenterne oplysninger om danske personers involvering i skatteunddragelse. Derudover fremgik det, at flere danske banker skulle have spillet en aktiv rolle, blandt andet ved at formidle kontakten mellem bankkunder og advokatfirmaet Mossack Fonseca, som varetog etableringen og administrationen af de nævnte konstruktioner.

På baggrund af de fremkomne oplysninger blev der i Folketingets skatteudvalg holdt en offentlig høring den 13. april 2016, hvor tre banker (Danske Bank, Nordea Bank Danmark og Jyske Bank) redegjorde for deres mulige involvering i sagen. Derudover redegjorde en række skatteeksperter samt

Finanstilsynet for, hvorledes de betragtede den slags medvirken, ligesom de redegjorde for eventuelle indgrebsmuligheder.

Umiddelbart efter nyheden om de lækkede dokumenter blev offentliggjort, tog Finanstilsynet en række skridt:

- Finanstilsynet har drøftet sagen med tilsynsmyndighederne i en række andre europæiske lande (tættest dialog med det norske og svenske finanstilsyn).
- Finanstilsynet kontaktede den europæiske banktilsynsmyndighed (EBA) og bad om, at sagen blev behandlet på møde i Board of Supervisors.
- Finanstilsynet har holdt flere møder med SKAT vedrørende samarbejde og udveksling af oplysninger til brug for SKAT's efterforskning af konkrete sager vedrørende skatteunddragelse og medvirken her til.
- Den 13. april 2016 sendte Finanstilsynet brev til otte udvalgte banker med anmodning om en redegørelse for deres mulige involvering i sagen (jf. nedenfor).

Efterfølgende har Finanstilsynet anmodet hovedparten af de udvalgte banker om yderligere materiale, da de modtagne svar ikke var tilstrækkeligt konkrete.

Juridiske aspekter

Hvis danske banker har været involveret i deres kunders skatteunddragelse, kan dette være i strid med hvidvaskloven og lov om finansiel virksomheds krav om, at en finansiel virksomhed skal have en effektiv form for virksomhedsstyring. Det indgår ikke i nærværende statusrapport, hvorvidt bankers involvering samtidig er et brud på skattelovningen, da det ligger uden for Finanstilsynets kompetence at vurdere dette.

Hvidvaskloven

Ved "hvidvask" efter hvidvasklovens definition forstås, at en fysisk eller juridisk person uberettiget modtager eller skaffer sig selv eller andre del i et økonomisk udbytte, der er opnået ved en strafbar lovovertrædelse. Tilsvarende anses det også for "hvidvask", hvis man efterfølgende medvirker til at sikre det økonomiske udbytte fra en strafbar lovovertrædelse ved uberettiget at skjule, opbevare, transportere mv. dette. Forsøg på samme er også omfattet af definitionen.

Med strafbare lovovertrædelser sigtes der både til overtrædelser omfattet af straffeloven og speciallovgivningen. Det afgørende i denne sammenhæng er, at der skal være tale om et identificerbart økonomisk udbytte.

Det følger derudover af hvidvaskloven, at bankerne skal leve op til en række forpligtelser, som har til formål at sikre, at foranstaltningerne til forebyggelse og forhindring af hvidvask er effektive. Forpligtelserne går kort beskrevet ud på, at der skal udarbejdes tilstrækkelige interne regler om kundelegitimation, opmærksomheds-, undersøgelses-, og noteringspligt. Dette skal til sammen sikre, at bankerne har det fornødne kendskab til deres kunder til at kunne reagere, hvis disse ønsker at foretage transaktioner, som indebærer hvidvask eller forsøg på samme.

Transaktioner, der gennemføres som led i kundeforholdet, skal være i overensstemmelse med bankens viden om kundens forretnings- og risikoprofil, herunder om nødvendigt midlernes oprindelse. Bankerne er således forpligtede til løbende at overvåge den enkelte kundes forhold for at kunne få denne indsigt.

Hvis banken får mistanke om, at den pågældende kundes transaktion eller henvendelse har eller har haft tilknytning til hvidvask, skal forholdet undersøges nærmere. Hvis ikke banken er i stand til at afkræfte mistanken til fulde, skal banken underrette Statsadvokaturen for Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK). Det er således ikke tilstrækkeligt, at der blot er tale om en svækket mistanke efter bankens nærmere undersøgelse af forholdet.

Hvidvasklovens krav om underretning om mistænkelige transaktioner til SØIK tager ikke højde for, hvilken bagvedliggende type kriminalitet der er tale om.

Underretningspligten gælder dog kun for strafbare forhold, hvis overtrædelser har en strafferamme på et år eller derover. I praksis har dette ikke stor betydning, da de fleste typer kriminalitet, som giver udbytte, der kan hvidvaskes, vil have en strafferamme med et maksimum på over et år. Dette krav om et års strafferamme vil ikke indgå i forslaget til ny hvidvasklov, som snart fremsættes, da det ikke er hensigtsmæssigt for bankerne og deres medarbejdere at arbejde ud fra.

Der er alene tale om en pligtmæssig underretning og ikke en politianmeldelse.

Det er bankernes bestyrelser, der har det overordnede ansvar for, at den enkelte bank overholder reglerne på hvidvaskområdet. Det er bestyrelsens pligt at sikre, at der er udarbejdet en risikostyringspolitik på hvidvaskområdet i banken. Bestyrelsen skal herudover på baggrund af en konkret risikovurdering for banken sikre, at bankens daglige ledelse har gennemført tilstrækkelige foranstaltninger til at imødegå de identificerede risici på hvidvaskområdet. Endelig skal bestyrelsen på baggrund af bankens aktuelle risiko på hvidvaskområdet vurdere, i hvilket omfang der er behov for både periodisk og ad hoc rapportering fra bankens ledelse eller den ansvarlige for hvid-

vaskområdet, og løbende føre tilsyn med tilstrækkeligheden af ledelsens håndtering af området.

Hvis bestyrelsen og direktionen ikke lever op til dette ansvar, kan der om nødvendigt blive tale om at foretage en fornyet egnetheds- og hæderlighedsvurdering efter reglerne herom i lov om finansiel virksomhed. Der er dog ikke praksis for, at overtrædelser af hvidvaskloven alene har medført, at Finanstilsynet har fundet anledning til sådanne revurderinger af de enkelte ledelsesmedlemmer.

Som eksempel på en situation, hvor en kunde hvidvasker et ulovligt udbytte opnået ved skatteunddragelse, kan nævnes: En kunde i et pengeinstitut foretager en kontant indbetaling af midler, som stammer fra en skattepligtig indtægt, der ikke er svaret skat af. Herefter vil kunden kunne foretage eller få foranlediget foretaget en elektronisk overførsel til udlandet, ofte ved brug af selskaber uden reel aktivitet etableret i et "skattely-land", eller midlerne maskeres som udbytte fra lovlige forretninger. Herefter vil kunden kunne få midlerne tilbageført som betaling for (fiktive) lån eller betaling af (fiktive) fakturaer fra det udenlandske selskab, som kunden kontrollerer.

Et andet eksempel kunne være, at en virksomhedsejer i forbindelse med salget af sin virksomhed ønsker at holde gevinsten ved salget uden for skattevæsenets sfære. Derfor overføres midlerne til et selskab og kanaliseres efterfølgende tilbage til virksomhedsejeren på samme vis som beskrevet ovenfor. I disse tilfælde er banken forpligtet til at reagere på en mistanke om, at der kan være tale om ulovlige transaktioner, jf. ovennævnte beskrivelse af forpligtelserne efter hvidvaskloven.

Lov om finansiel virksomhed

Det følger af lov om finansiel virksomheds § 71, at en finansiel virksomhed skal have en effektiv virksomhedsstyring. Dette indbefatter et krav om, at banker skal have effektive procedurer til at identificere, forvalte, overvåge og rapportere om de risici, som banken er eller kan blive udsat for.

Bekendtgørelsen om ledelse og styring af pengeinstitutter (herefter ledelsesbekendtgørelsen) indeholder en række krav til bankernes indretning og organisation til sikring af, at den samlede risikostyring af den pågældende bank håndteres effektivt. Bankers omdømmerisiko og strategiske risici er ikke selvstændigt behandlet i ledelsesbekendtgørelsen, dog fremgår det af ledelsesbekendtgørelsens bilag 3 om operationelle risici, at i det omfang, det er relevant, skal omdømme- og strategiske risici behandles efter de samme principper som operationelle risici.

De omdømmemæssige og strategiske risici i relation til bekæmpelse af hvidvask er et område, der gennem de seneste år til stadighed både nationalt og internationalt er under øget bevågenhed fra både myndigheder og

presse. Der ses således i disse år en markant udvikling i retning af, at bankerne afsætter flere ressourcer til at sikre overholdelse af de forpligtelser, som de er underlagt i hvidvaskloven, blandt andet fordi det har store image- og dermed forretningsmæssige – konsekvenser for bankerne, hvis det bliver offentligt kendt, at en bank ikke har styr på denne del af sin forretning.

Ovenstående indebærer i korte træk, at en banks ledelse skal vurdere de risici, der måtte være i relation til bankens omdømme og strategi i forbindelse med bankens deltagelse i særlige konstruktioner eller kundeforhold med særlige kundesegmenter, som i dette tilfælde har til hensigt at opnå skatteunddragelse. Tilsvarende skal ledelsen sikre, at bankens samlede forretningsmodel er blevet vurderet i forhold til etablering af kundeforhold, som indebærer en risiko for, at banken medvirker eller ligefrem deltager i skatteunddragelse. Et dårligt omdømme i forhold til overholdelse af gældende ret kan medføre, at banken mister kunder, idet disse ikke ønsker at have en bankforbindelse med et plettet ry. Derudover kan manglende overholdelse af lovgivningen medføre tilsynsmæssige reaktioner fra Finanstilsynet, hvilket kan vise sig at være kurspåvirkende, hvis der er tale om store og væsentlige overtrædelser, som påkalder sig offentlighedens opmærksomhed. Der er således en række risici forbundet med at medvirke til kunders skatteunddragelse, som banken skal håndtere i forhold til sin risikostyring.

Finanstilsynets anmodning om redegørelse

Finanstilsynet sendte midt i april 2016 en anmodning om redegørelse til otte udvalgte banker. De pågældende banker var udvalgt ud fra en samlet vurdering af deres forretningsmodel. Redegørelsen skulle indeholde en besvarelse af følgende:

1. Hvorledes banken og dens datterselskaber har sikret, at de ikke deltager i eller medvirker til, at deres kunder foretager transaktioner, der har til formål at unddrage kundens økonomiske midler fra skatte- eller afgiftsbetaling. Der tænkes her bl.a. på en mulig overtrædelse af hvidvaskreglerne.
2. I hvilket omfang banken og dens datterselskaber har kendskab til kunders udenlandske selskabskonstruktioner, som etableres med det primære sigte at undgå skatte- eller afgiftsbetaling. Dette kunne være – men er ikke begrænset til – oplysninger om etablering af udenlandske trusts, hvor den indskudte kapital fortsat kan indgå i stifterens formuesfære. Endvidere kunne det være oplysninger modtaget i forbindelse med serviceydelser ydet i forhold til kunders udenlandske selskabs- eller kontoforhold.

3. Hvorvidt etableringen af eller alene den fortsatte brug af sådanne selskabskonstruktioner er sket på bankens eller dens datterselskabers foranledning.
4. Hvordan mulige omdømme- og operationelle risici er blevet vurderet af bankens ledelse i relation til bankens eller dens datterselskabers deltagelse i ovenstående konstruktioner og kundeforhold.
5. Hvorvidt bankens samlede forretningsmodel er blevet vurderet i forhold til etablering af kundeforhold, hvor ovennævnte risiko for medvirken til skatte- eller afgiftsunddragelse kunne opstå.
6. Hvilke væsentlige ændringer banken eller dens datterselskaber måtte have foretaget siden 1. januar 2006 i de forhold, som er beskrevet i punkt 1.-5. ovenfor.

Som det fremgår af ovenstående, sigtede Finanstilsynet i sin anmodning bredere end blot efter oplysninger, som alene hidrører fra kundeforhold etableret i Panama eller andre specifikke geografiske områder, eller som involverer konkrete rådgivere. Dette havde til hensigt at sikre, at bankernes samlede mulige involvering i skatteunddragelsessager blev kortlagt.

Indgår en bank i en international koncern, er det finanstilsynet i det land, hvor moderselskabet er beliggende, der har det primære ansvar for det samlede tilsyn med bankkoncernen. For sådanne koncernstrukturer fører tilsynet i hvert enkelt land, hvor banken er beliggende, tilsyn med indlandsk aktivitet, mens det samlede overblik over koncernen henhører under moderbankens tilsynsmyndighed. De berørte tilsynsmyndigheder deltager for sådanne banker i såkaldte "kollegier", hvor emner af relevans for alle gennemgås.

Bankerne fik en frist på 14 dage til at fremsende redegørelsen.

Alle otte banker har fremsendt en redegørelse inden for fristen. Men denne var for en del bankers vedkommende ikke fyldestgørende i forhold til at oplyse om, hvorledes og i hvilket omfang bankerne har været involveret i sådanne sager. På den baggrund har Finanstilsynet valgt at stille en række supplerende spørgsmål til de fleste af bankerne, og Finanstilsynet har ikke færdiggjort gennemgangen heraf. Det er dog på baggrund af de indkomne svar muligt at give en overordnet status over bankernes involvering.

Foreløbig status

I forhold til Finanstilsynets drøftelser med tilsynsmyndigheder i andre europæiske lande har der siden sagens begyndelse været et tæt samarbejde, som inkluderer gensidig udveksling af oplysninger af relevans for de øvrige tilsynsmyndigheder. Dette tætte samarbejde fortsætter, så længe der fortsat

kommer nye oplysninger frem om forskellige bankers involvering i skatteunddragelse.

EBA's Board of Supervisors har på sit møde i april 2016 drøftet Panama-papers sagen.

Finanstilsynet fortsætter samarbejdet med SKAT og drøfter løbende sagens udvikling, samt hvordan de to myndigheder i fællesskab kan bidrage til sagens oplysning.

I forhold til de indkomne svar fra de adspurgte banker tegner der sig først og fremmest et billede af, at grunden til, at Finanstilsynet ikke har modtaget de ønskede oplysninger inden for den oprindelige frist, er, at bankerne ikke selv har haft det fornødne overblik over, hvori deres forpligtelser har bestået i forhold til at handle, når de får nys om kunders mulige skatteunddragelse. Det er således Finanstilsynets vurdering, at en del af bankerne først i forbindelse med Finanstilsynets henvendelse har fundet anledning til at undersøge, hvorvidt der blandt deres kunder kunne være nogen, hvis udenlandske selskabskonstruktioner påkaldte sig særlig opmærksomhed i relation til risiko for hvidvask. Denne vurdering bygger på, at flere af de oprindelige svar er meget kortfattede og uden vedhæftet dokumentation. Derudover ser det ud til, for så vidt angår den første del af den tiårige periode, som anmodningen vedrører, at bankerne havde kunder, som ikke betalte den lovpligtige skat. Denne formodning bygger på, at visse af bankerne i deres svar giver udtryk for, at de undervejs i den tiårige periode har strammet op for procedurerne om at undgå at blive inddraget i skatteunddragelse.

Dog ser det samtidig ud til, baseret på de oplysninger Finanstilsynet foreløbig har modtaget, at det kun er få danske banker, som har haft sådanne kunder – primært private banking kunder – som ikke har betalt den skat, de skulle. Derudover tyder meget på, at hovedparten af de pågældende kunderforhold vedrører kunder, der ikke er skattepligtige til Danmark, og hvor kunderforholdet er forankret i bankens internationale datterselskab/filial. Det er ikke muligt på nuværende tidspunkt at sige noget om, hvorvidt kontakten til den internationale enhed er sket på foranledning af kunden selv eller via rådgivning fra en dansk medarbejder i pågældende bank. På det foreliggende grundlag ser danske bankers involvering i "Panama-papers" eller andre tilsvarende konstellationer vedrørende skatteunddragelse samlet set dog ud til at være begrænset i omfang.

Bankernes engagementer med kunder, hvor bankerne ikke kan afvise at have været involveret i skatteunddragelse er øjensynligt svundet ind i takt med, at der over perioden generelt er sket en ændring i samfundsopfattelsen af, hvorvidt skatteunddragelse er en acceptabel adfærd. Valget ser dog ikke ud til at være foretaget ud fra en afvejning af mulige omdømme- og

operationelle risici, idet beslutningen om at have sådanne kundetyper ikke forekommer at være taget på et så oplyst grundlag.

Det står på nuværende tidspunkt klart, at bankerne ikke har et fuldt overblik over, hvor mange kunder der har brugt banken til at kanalisere midler videre i skatteunddragelsesøjemed, og som i dag fortsat er kunder i bankerne.

I relation til hvidvasklovgivningen tegner der sig et overordnet billede af danske banker, der ikke har været opmærksomme på, at også skatteunddragelse er omfattet af hvidvaskdefinitionen. Det er endnu for tidligt at konkludere noget herom, men der kunne muligvis være tale om, at bankerne har været for tilbageholdende med at sikre sig, at de havde de fornødne oplysninger om, hvorfra navnlig deres private banking kunders midler hidrørte, ligesom deres overvågning ikke har været i stand til at udskille sådanne mistænkelige transaktioner. Hvis ikke denne viden har været til stede, vil det være vanskeligt for bankerne at etablere de fornødne foranstaltninger til forebyggelse og hindring af hvidvask.

Derudover efterlader de foreløbige svar, Finanstilsynet har modtaget, det indtryk, at ledelseslagene i bankerne ikke til fulde er sig deres ansvar bevidst i forhold til at sikre, at hvidvasklovens regler overholdes.

De modtagne svar tyder på, at der i flere af de adspurgte banker hersker en kultur, hvor der ikke er tilstrækkelig fokus på vigtigheden af hvidvaskreglerne og deres forrang frem for øget indtjening. Det er de enkelte direktioner og bestyrelses ansvar at sikre, at der i den pågældende bank er en sund kultur, hvor bankernes samfundsansvar for, at det finansielle system ikke misbruges til hvidvask, er fremherskende. Efter Finanstilsynets opfattelse bør det indgå i enhver banks løbende evaluering af, om der er de rette kompetencer til stede i banken, hvorvidt ledelsen lever op til dette ansvar.

Visse af bankerne henviser til, at skatteunddragelse tydeligere bliver inddraget som bagvedliggende kriminalitet med 4. hvidvaskdirektiv, men allerede i dag er skatteunddragelse omfattet af definitionen af hvidvask, idet loven ikke forholder sig til, hvilken type kriminalitet det pågældende udbytte stammer fra. Der fremgår da også af nogle af svarene, at bankerne har underrettet SØIK om mistænkelige transaktioner, som tyder på at være skatteunddragelse, så bankerne har i disse sager heller ikke selv anset skatteforhold for undtaget fra hvidvasklovens sfære.

Den videre proces

Finanstilsynet vil henover sommeren nærmere vurdere de indkomne svar. I den anledning vil Finanstilsynet overveje behovet for at iværksætte målrettede inspektioner i banker, hvor tilsynet vurderer, at der kan være en risiko for, at banken er eller har været involveret i skatteunddragelse. Samtidig hermed vil Finanstilsynet udbygge den dialog, tilsynet allerede i dag har

med SKAT, således at myndighedssamarbejdet på dette område styrkes yderligere.

Mulige nye tiltag

Finanstilsynet overvejer nøje, om hele sagen om "Panama-papers" giver anledning til, at der bør ske ændringer i regelgrundlaget for finansielle virksomheder, eller om der på anden vis bør etableres andre tiltag, som kan medvirke til at sikre retstilstanden på dette område.

Bankerne spiller en væsentlig samfundsmæssig rolle i forhold til at sikre, at det finansielle system ikke misbruges til ulovlige formål som hvidvask. Det fremføres ofte, at det er en administrativ tung opgave for bankerne at løfte, men i og med at ulovlige udbytter kan sløres langt mere effektivt og langt nemmere kan sendes over grænserne, når først de er kommet ind i det finansielle system, er det afgørende, at bankerne udgør et robust og handlekraftigt værn mod denne form for kriminalitet.

Finanstilsynet foreslår derfor, at der overvejes følgende tiltag:

- I dag er Finanstilsynet forhindret i at indvie SKAT i konkrete oplysninger, som tilsynet måtte være i besiddelse af, på grund af den særlige tavshedspligt i lov om finansiel virksomhed. Der foreslås gennemført en lovændring, således at Finanstilsynet på eget initiativ kan give sådanne oplysninger til SKAT, når dette sker til brug for SKAT's efterfølgende efterforskning af konkrete skatteundragelsesser. En tilsvarende videregivelsesmulighed foreslås tillagt SKAT, så de kan videreformidle oplysninger til Finanstilsynet i samme omfang.
- Det foreslås, at Finanstilsynet foretager en analyse af, hvorvidt de nuværende bestemmelser om egnethed og hæderlighed i lov om finansiel virksomheder bør skærpes, således at der i højere grad end i dag kan ske revurdering af det enkelte bestyrelses- eller direktionsmedlem og om nødvendigt træffe afgørelse om den pågældende persons afsættelse fra posten. Det ville sikre en større tilskyndelse til, at de hvidvaskansvarlige i bankerne har et tilstrækkeligt mandat til at udføre deres opgaver.
- Det nuværende hvidvasktilsyn i Finanstilsynet foreslås tilført yderligere nye ressourcer, således at Finanstilsynet i højere grad end i dag kan foretage tilsynsbesøg samt på anden vis medvirke til at udbrede kendskabet til de konkrete forpligtelser, der følger af hvidvaskloven.