

Redegørelse for undersøgelse af danske bankers involvering i "Panama-papers"-sagen

Redegørelse for undersøgelse af danske bankers involvering i ”Panama-papers”-sagen

1. Opsummering

Finanstilsynet offentliggjorde den 19. juni 2016 en foreløbig statusrapport om danske bankers involvering i skatteunddragelsessagen ”Panama-papers”. Statusrapporten var udarbejdet på baggrund af det indledende materiale, som Finanstilsynet modtog fra de adspurgte banker i løbet af maj måned 2016.

Finanstilsynet modtog efterfølgende uddybende redegørelser fra hovedparten af de adspurgte banker. På baggrund af det samlede materiale har Finanstilsynet nu udarbejdet denne redegørelse.

De endelige konklusioner ligger på linje med de konklusioner, som fremgik af statusrapporten fra juni 2016. Det samlede indtryk er, at antallet af kunder med bankforretninger, der kan anvendes som led i skatteunddragelse¹ er faldet over den 10-års periode, som undersøgelsen vedrører. Ikke desto mindre er det dog fortsat Finanstilsynets vurdering, at bankernes ledelser gennem tiden ikke har haft tilstrækkeligt fokus på at sikre, at hvidvaskreglerne bliver overholdt i forbindelse med sådanne kunder.

2. 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 presedækningen, at dokumenterne indeholdt oplysninger om personer og virksomheder, der havde oprettet fonde og selskaber med assistance fra Mossack Fonseca. Formålet var bl.a. at skjule formuer for de lokale skattemyndigheder.

Ifølge pressen indeholdt en mindre del af dokumenterne oplysninger om danske personers involvering i skatteunddragelse. Det fremgik også, at flere danske banker skulle have spillet en aktiv rolle, blandt andet ved at formidle kontakten mellem bankkunder og advokatfirmaet Mossack Fonseca, som etablerede og administrerede de nævnte konstruktioner.

Finanstilsynet vurderede på den baggrund, at otte udvalgte banker skulle indsende en redegørelse for, hvorvidt de kunne have været involveret i den omtalte form for skatteunddragelse. De pågældende banker var blevet valgt ud fra en samlet vurdering af deres forretningsmodel.

Finanstilsynet udbad sig oplysninger fra de pågældende banker om, hvordan de sikrede sig, at de ikke deltog i eller medvirkede til kunders transaktioner, der har til formål at unddrage kundens økonomiske midler fra skatte- eller afgiftsbetaling. Bankerne blev også bedt om at tage stilling til, hvordan de havde forholdt sig til den mulige omdømmemæssige risiko, en sådan involvering måtte indebære.

¹ Baseret på de otte bankers egne indberetninger er mindst 630 kundeforhold blevet lukket i den angivne periode enten på grund af en direkte relation til Mossack Fonseca eller som følge af manglende dokumentation fra kunderne om korrekt indberetning til skattemyndigheder. Det faktiske antal lukkede konti i perioden er dog formentlig højere, idet visse af banker har angivet at have lukket udenlandske datterselskaber af strategiske årsager, hvoraf risikoen for hvidvask angives som en af bevæggrundene.

På baggrund af redegørelserne fra bankerne vurderede Finanstilsynet, at der var behov for at bede om yderligere oplysninger fra en del af dem.

Med udgangspunkt i det foreløbige materiale offentliggjorde Finanstilsynet en statusrapport over danske bankers involvering i skatteunddragelsessagen "Panama-papers". Statusrapporten blev udsendt den 19. juni 2016.

I forlængelse af sagen om "Panama-papers" har en række medier omtalt danske bankers medvirken til udlån af aktieporteføljer hvorved der opstår mulighed for, at en låntager uberettiget kan anmode om refusion af indeholdt udbytteskat. Det ligger uden for Finanstilsynets kompetence at forholde sig til eventuelle overtrædelser af skattelovgivningen. Men da emnet er beslægtet med "Panama-papers" og den mulige overtrædelse af hvidvasklovens regler, vil emnet kort blive berørt i denne rapport under afsnittet "Juridiske aspekter".

3. Internationale forhold

EU-Kommissionen har fremlagt et ændringsforslag til 4. hvidvaskdirektiv som blandt andet er foranlediget af "Panama-papers"-sagen. Forslaget indeholder blandt andet forslag om, at de nationale registre over virksomheders reelle ejere skal sammenkobles på EU-niveau. Formålet er at øge gennemsigtigheden i selskabsstrukturerne. EU-Kommissionen foreslår også etablering af et centralt, nationalt register med oplysninger om de fysiske og juridiske personer, som kontrollerer en trust eller et lignende juridisk arrangement.

Forslaget er pt. ved at blive forhandlet, og en endelig tidsplan for arbejdet kendes endnu ikke.

4. Uddybning af statusrapportens foreløbige konklusioner

Som det fremgik af statusrapporten fra juni 2016, var der en del af de adspurgte banker, der besvarede Finanstilsynets henvendelse relativt kortfattet. Dette bør dog også ses i sammenhæng med svarfristen på 14 dage.

Efter at have gennemgået bankernes supplerende materiale er det fortsat Finanstilsynets vurdering, at problemstillingen vedrørende kunders mulige skatteunddragelse er koncentreret om udenlandske private banking kunder, som af forskellige årsager har haft konti i danske banker. Det er fortsat også Finanstilsynets vurdering, at der er tale om et mindre antal kunder, og at disse primært har haft kontakt til danske banker via bankernes udenlandske datterselskaber eller filialer. Gennemgangen af det nye materiale har således ikke givet Finanstilsynet anledning til at ændre på konklusionerne fra juni 2016. Denne redegørelse vil derfor primært indeholde en uddybning af konklusionerne.

Bankernes besvarelser er i vidt omfang karakteriseret ved, at de, på tidspunktet for Finanstilsynets anmodning om en redegørelse, ikke havde overblik over omfanget af kunder med selskabskonstruktioner, som i sig selv gav anledning til mistanke om risiko for hvidvask. Finanstilsynets henvendelse har i flere tilfælde medført, at bankerne har gennemført en fornyet vurdering af deres kunder med tilknytning til skattely-lande.

De fleste af bankerne har ikke fundet anledning til at korrigere deres tidligere oplysninger til Finanstilsynet. I to tilfælde har banker dog korrigeret deres tidligere oplysninger til Finanstilsynet om kunder med tilknytning til Mossack Fonseca. Ved gennemgangen blev bankerne selv bekendt med konti, som de ikke havde lokaliseret i forbindelse med deres første besvarelse. I det ene tilfælde medførte Finanstilsynets henvendelse en særskilt undersøgelse af kundeporteføljen. Banken måtte konstatere, at den har haft en række kunder med tilknytning til Mossack Fonseca, uden at banken havde de fornødne oplysninger om kunderne til at kunne leve op til hvidvasklovens krav om kundekendskab. For en del af disse kunders vedkommende er der dog ikke blevet gennemført transaktioner på deres konti, ligesom den overvejende del af kontiene er blevet afviklet op til flere år før omtalen af Panama-sagen i medierne. Det ændrer dog ikke på, at banken ikke har overholdt sine forpligtelser efter hvidvaskloven, hvad angår disse kunder.

Det fremgår af oplysningerne, at nogle af de adspurgte banker aktivt har søgt at få udenlandske private banking-kunder. Disse kunder har primært haft konti i bankernes udenlandske datterselskaber eller filialer. En bank oplyser f.eks., at den i sin private banking-afdeling fokuserede på udenlandske vestlige kunder med eksport til Danmark samt østeuropæiske kunder. Afdelingen er blevet lukket inden for de seneste par år, og kundeporteføljen med kunderne fra Østeuropa er i vidt omfang afsluttet. De øvrige kunder i afdelingen er hovedsageligt overført til andre dele af banken.

Tilsvarende oplyste en anden bank, at dens udenlandske datterselskaber havde private banking-kunder fra det land, datterselskaberne var beliggende i, men også private banking-kunder fra andre lande. Der ses ikke umiddelbart at være en naturlig tilknytning til hverken bankens datterselskab eller det land, hvori banken var placeret, som skulle give en tredjelandskunde anledning til at vælge netop denne bank.

Mange af de adspurgte banker har i deres værdigrundlag fremhævet, at de ikke vil deltage i eller medvirke til kunders skatteunddragelse. Det gælder også for de banker, der samtidig har oplyst, at de har eller har haft kunder, som har tilknytning til Mossack Fonseca.

Samtlige adspurgte banker oplyser, at de ikke har tilbudt eller givet rådgivning om skattemæssige forhold og altså heller ikke om selskabskonstruktioner, f.eks. off-shore-konstruktioner, der kunne være velegnede til at holde likvide summer uden for skattemyndigheders kendskab.

Bankerne oplyser, at de i stedet har henvist kunderne til skatterådgivere. I det indsendte materiale har bankerne dog ikke angivet, hvordan de har forholdt sig til kunder, der er vendt tilbage med ønske om at etablere konti i skattely-lande eller med off-shore selskabskonstruktioner. Disse kunder må alt andet lige anses for at være mistænkelige i forhold til mulig skatteunddragelse. I stedet konstaterer flere banker blot, at det var kunderne selv, der kom med sådanne selskabsløsninger. Finanstilsynet kan på baggrund af de indsendte oplysninger konstatere, at der i visse tilfælde ikke er sket den undersøgelse af disse kunder, som hvidvaskloven kræver. Bankerne har således ikke fremvist tilstrækkelig dokumentation for, at formålet med kundernes forretningsmæssige baggrund for at åbne en konto er blevet til-

strækkeligt vurderet. Tilsvarende er der eksempler på, at bankerne ved en senere undersøgelse af kundeforholdene har konstateret, at de har manglet nødvendige oplysninger og derfor har spærret konti.

Efter Finanstilsynets opfattelse tyder det på, at de omtalte værdigrundlag ikke i tilstrækkelig grad er blevet omsat til de forventede handlemønstre i bankernes organisationer. Dermed er de nedskrevne værdigrundlag ikke i tilstrækkelig grad retvisende for den kultur, der i realiteten er fremherskende i de pågældende banker.

De adspurgte banker oplyser, at deres compliancefunktioner og interne revision overordnet set ikke har foretaget kontrol af, om bankernes kunder anvender konti til skatteunddragelsesformål. Også dette tyder på, at de officielle værdigrundlag ikke er blevet tillagt stor betydning i praksis. Samtidig har flere af de adspurgte banker oplyst, at de i perioden fra 2006 til i dag har lukket internationale datterselskaber og filialer, blandt andet fordi der har været risiko for misbrug til hvidvask. Dette kan være et udtryk for, at bankerne i et vist omfang har set en risiko for, at værdigrundlaget om ikke at medvirke til skatteunddragelse muligvis ikke blev efterlevet i hele organisationen.

Som tidligere nævnt har bankerne gennem årene nedbragt antallet af kundeforhold, som forekom mistænkelige i forhold til en mulig skatteunddragelse. Det fremgår af bankernes svar, at de for en stor dels vedkommende har ændret adfærd i den tiårs-periode, som Finanstilsynet har spurgt til. Flere af bankerne har, primært i den sidste del af perioden, indført skærpet kontrol med, om kunderne foretog indberetning af deres formueforhold til de relevante skattemyndigheder. Enkelte banker oplyser, at hvis ikke kunderne viste sig i stand til at fremvise dokumentation for indberetningen, blev deres konti spærret.

Tilsvarende har flere banker i de seneste år foretaget en fornyet vurdering af kunder med offshore selskabskonstruktioner og afviklet disse kundeforhold, hvis banken ikke fandt en legitim grundelse for konstruktionen.

Det overordnede indtryk af det oprindelige materiale samt det supplerende indsendte materiale fra bankerne er således, at ledelserne i bankerne gennem tiden ikke har haft tilstrækkeligt fokus på, hvad det kræver af dem at sikre, at hvidvaskreglerne bliver overholdt.

5. Generel risikovurdering

På baggrund af de indkomne svar er det Finanstilsynets overordnede vurdering, at bankerne i vidt omfang ikke har haft det nødvendige fokus på at overholde hvidvaskreglerne. Risikoen for at blive inddraget i kundernes skatteunddragelse er ikke i tilstrækkelig grad blevet betragtet som en omdømme- og operationel risiko. Det efterlader det indtryk, at hvidvaskområdet og dets betydning ikke har været tilstrækkeligt forankret i ledelserne og dermed ikke er blevet tilstrækkeligt prioriteret i den daglige drift. Dermed løber bankerne den risiko, at de ikke får sikret, at deres foranstaltninger til forebyggelse af hvidvask er tilstrækkeligt effektive til at leve op til lovens krav.

Som en samlet generel risikovurdering af branchen skal Finanstilsynet derfor anføre, at bankerne bør øge deres fokus væsentligt på de forpligtelser, der følger af hvidvaskloven i forhold til at undgå at blive involveret enten direkte eller indirekte i kundernes skatteunddragelse.

Bankernes ledelseslag skal i højere grad end tilfældet er i dag sørge for, at der er en sund kultur i organisationerne. En kultur, der kontinuerligt bidrager til, at bankerne overholder deres forpligtelser efter hvidvaskloven. Dette er en driftsmæssig opgave på lige fod med andre lovkrav. Det er således ikke muligt i dag at drive et sundt og robust pengeinstitut, hvis ledelsen ikke samtidig tillægger hvidvasklovens bestemmelser betydning.

6. Juridiske aspekter

Retsgrundlaget for bankernes forpligtelser i forhold til at have tilstrækkelige foranstaltninger mod hvidvask følger af 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 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 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 afhænger ikke af, hvilken bagvedliggende type kriminalitet der er tale om. Skatteunddragelse er således også omfattet.

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

Finanstilsynet er bekendt med, at det i praksis giver anledning til spørgsmål, hvornår der kan siges at være tale om mistænkelige transaktioner. Finanstilsynet vil derfor benytte lejligheden til at give yderligere vejledning om spørgsmål om udlån af danske aktier, da dette emne har været drøftet i forbindelse med Panama-papers-sagen.

Udlån af danske aktier

Udlån af danske aktier er en velkendt forretningsmæssig disposition, der understøtter likviditet i markedet og en mere effektiv afvikling af værdipapirhandler. Aktielån kan også anvendes til spekulation i faldende markeder, hvor en låntager låner aktier af långiver, for derefter at sælge aktierne i forventning om, at samme antal aktier kan genkøbes for et lavere beløb, når de skal tilbageleveres til långiver. Långivers interesse i transaktionen består alene i at modtage et gebyr fra låntager, som betaling for at påtage sig den risiko, der består i, at låntager muligvis ikke vil være i stand til at tilbagelevere aktierne.

Aktieudlån er derfor i langt de fleste tilfælde en forretningsmæssig disposition, der ikke i sig selv giver anledning til forøget opmærksomhed.

I henhold til dansk skatteret bliver långiver fortsat betragtet som ejer af aktierne, selvom de er udlånt. Det er altså långiver, der bliver beskattet af udbytte på aktierne.^[1] Det gælder dog ikke, hvis låntager har videresolgt aktierne til tredjemand, hvad der ofte vil være tilfældet. I så fald bliver tredjemand retmæssig ejer af aktierne og skal altså beskattes af et eventuelt udbytte^[2].

Uanset om låntager beholder aktierne i låneperioden eller sælger dem videre til tredjemand, vil låntager aldrig blive ejer af aktierne i skatteretlig forstand. Låntager vil således ikke skulle betale dansk skat af udbetalt udbytte, men omvendt heller ikke have ret til refusion af indeholdt udbytteskat.

Ved udlån af danske aktier bliver låntager registreret som ejer i VP Securities A/S. Registreringen bliver indberettet til SKAT. På den måde opstår der en mulighed for, at låntager uberettiget kan anmode om refusion af indeholdt udbytteskat. Hvis långiver er dansk skatteyder, og låntager er udenlandsk skatteyder, vil uberettiget refusion af udbytteskat kunne nedsætte den samlede beskatning af udbyttet afhængig af den relevante dobbeltbeskatningsaftale. En "besparelse", som långiver og låntager kan "dele i porten".

Finanstilsynet forventer ikke, at bankers normale overvågning efter hvidvaskloven kan identificere uberettigede anmodninger om refusion af udbytteskat, eller aktielånstransaktioner, der har til formål at sløre, hvem der er den retmæssige ejer af aktierne. Men i de tilfælde, hvor en bank bliver opmærksom på en transaktion, der har et sådant formål, er banken forpligtet til at underrette SØIK i henhold til hvidvasklovens § 7. Endvidere vil en bank, der aktivt medvirker ved sådanne transaktioner, efter omstændighederne kunne ifalde strafansvar.

^[1] SKM 2010.266.SR

^[2] Skatteministeriets svar på early warning i forbindelse med aktielån, 23. september 2015

7. SKAT's køb af oplysninger

Siden udarbejdelsen af Finanstilsynets statusrapport fra juni 2016 er der kommet nye oplysninger i sagen om dansk involvering i Panama-papers. I september 2016 købte SKAT data-materiale med relation til Danmark fra de lækkede Panama-papers.

SKAT og Finanstilsynet har i løbet af efteråret 2016 haft en række drøftelser med henblik på at afklare, hvorvidt disse oplysninger også burde indgå i Finanstilsynets Panama-papers undersøgelse.

Oplysningerne er blevet indkøbt af SKAT med henblik på at indlede skattemæssige undersøgelser af de selskaber og personer, som er nævnt i materialet. Der er således tale om oplysninger, der som udgangspunkt har en skattemæssig relevans i forhold til konkrete tilfælde af skatteunddragelse. Finanstilsynets undersøgelse har haft til formål at vurdere danske bankers involvering i Panama-papers sagen. Undersøgelsen har dermed koncentreret sig om, hvorvidt bankerne har været bekendt med eller medvirket til deres kunders mulige skatteunddragelse og dermed om bankerne i den anledning har tilsidesat deres forpligtelser i forhold til hvidvask. Udgangspunktet for henholdsvis SKATs og Finanstilsynets undersøgelser er dermed ikke det samme.

Efter at have fået indsigt i karakteren af det omfattende datamateriale, som SKAT har indkøbt, er det Finanstilsynets vurdering, at oplysningerne ikke ændrer på nærværende rapportens konklusioner.

På baggrund af oplysninger fra SKAT er det Finanstilsynets vurdering, at de indkøbte oplysninger ikke direkte indeholder ny viden om danske bankers involvering i sager om mulig skatteunddragelse. Derimod kan det ikke afvises, at materialet kan indeholde oplysninger om koncernforbundne bankers udenlandske filialer. Finanstilsynet har alene kompetence til at føre tilsyn med hvidvaskreglerne her i landet, hvorfor eventuelle oplysninger om selskaber placeret i andre lande, falder uden for Finanstilsynets ressort. Sådanne oplysninger kan imidlertid have interesse for tilsynsmyndigheder i andre lande til brug for deres hvidvasktilsyn. SKAT og Finanstilsynet vil derfor også fremadrettet drøfte, i hvilket omfang det indkøbte materiale indeholder sådanne oplysninger. I så fald vil Finanstilsynet vurdere, hvorvidt sådanne oplysninger bør tilgå europæiske tilsynsmyndigheder efter hvidvasklovens reglerne om videregivelse af fortrolige oplysninger til tilsynsmyndigheder i andre EU-lande til brug for deres hvidvasktilsyn.

8. Den videre proces

En del af de ovenstående forhold er omfattet af tidligere tilsynsreaktioner, hvorfor Finanstilsynet i den henseende ikke planlægger at foretage sig yderligere. Ikke desto mindre giver de endelige svar fra bankerne anledning til, at Finanstilsynet i tilrettelæggelsen af fremtidige inspektioner hos bankerne om overholdelse af hvidvasklovens regler, vil vælge at udtage enkelte af de adspurgte banker. Den endelige vurdering af, hvilke banker og hvor mange der måtte være tale om, sker ud fra en risikobaseret vurdering af det samlede risikobillede for sektoren.

Hvis Finanstilsynet modtager nye oplysninger om danske bankers involvering i kundernes skatteunddragelse, vil Finanstilsynet tage stilling til, om disse oplysninger giver anledning til at iværksætte yderligere tilsynsaktivitet.

Finanstilsynet vurderer fortsat, at de tre anbefalinger, som fremgik af statusrapporten, er relevante. Den ene anbefaling var et forslag om en øget informationsudveksling mellem SKAT og Finanstilsynet. Denne anbefaling er nu indarbejdet som en ny bestemmelse i det lovforslag til ny hvidvasklov, som forventes vedtaget af Folketinget i starten af 2017.

Derudover indeholdt statusrapporten forslag om, at det skal analyseres, om sagen om "Panama-papers" giver anledning til at ændre i regelgrundlaget for finansielle virksomheder, således at kravene til ledelserne i finansielle virksomheder skærpes. Endelig var der forslag om yderligere ressourcer til Finanstilsynets tilsynsvirksomhed efter hvidvaskloven. Finanstilsynet konstaterer, at det supplerende materiale fra bankerne ikke giver anledning til at foreslå yderligere konkrete tiltag.