FINANSTILSYNET

Bestyrelsen og direktionen for
Danske Bank A/S

Sendt pr. e-mail
cc. bankens revisorer

3. maj 2018

Ref. LS

J.nr. 529-0002

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

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

Denne afgørelse indeholder Finanstilsynets vurderinger af Danske Banks ledelses og ledende medarbejderes 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 finanstilsyn, som påser filialer i Estlands overholdelse af disse regler.

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 whistleblowerhenvendelse 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 forkerte 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 rev

siske mellemmænd 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 mellemmænds 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 kundesegment 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 beleive this should be done asap and preferabbly by business them selves. 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 direktionsmøde 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 direktionsmødet 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 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 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. Banken 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 trufne beslutninger. Vurderinger af compliancerisici 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 pengeinstitutsektors 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 medlemmænd 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 hvidvasksagen 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 ledere 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.
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 trufne 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 hvidvasklovs § 25, stk. 2, ledelsesbekendtgørelsens § 17, stk. 1-2, og § 71, stk. 1, i lov om finansiel 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 hvidvasklovs § 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 finansiel 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 finansiel 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 finansiel 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 anpartsselskaber (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, modparter 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 (compliancerisici).
Stk. 2. Virksomheden skal have en compliancefunktion, der fungerer uafhængigt, og som skal kontrollere og vurdere, om metoderne og procedurerne 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 betaler 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, compliancerapporter 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 compliancerapporter, 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@naevneneshus.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