

2018-09-19

Utrikesdepartementet
Enheten för FN-politik

ud.remissvar@regeringskansliet.se

Ekonomiska sanktioner mot terrorism (SOU 2018:27)

Sammanfattning

Bankföreningen instämmer i att det finns behov av svensk reglering för att göra det möjligt att utan dröjsmål genomföra FN:s sanktioner. Bankföreningen konstaterar att utredningens förslag om interimistiska beslut inte kommer att ge full avsedd effekt: det vill säga att de av FN listade personerna och organisationernas tillgångar fryses utan dröjsmål. Den föreslagna processen kommer kanske att ge ett något fortare genomförande än dagens ordning då bankerna måste avvakta gemensamma EU-åtgärder. Den dualistiska princip som Sverige tillämpar vid genomförande av folkrättsligt bindande förpliktelser gör det omöjligt för Sverige att, liksom andra länder, få till stånd en lösning som innebär att ändringar i FN:s sanktionslistor automatiskt slår igenom nationellt. Det bör därför ytterligare övervägas om det inom ramen för detta förhållningssätt till ingångna traktatförpliktelser finns något sätt ändå skapa en mer flexibel eller dynamisk ordning i förhållande till FN:s sanktionslistor, som t.ex. Norge har gjort. I det här fallet bör det åtminstone övervägas om det finns något sätt att inom ramen för den föreslagna lösningen pressa ner tidsutdräkten till under ett dygn.

Utöver att den föreslagna lösningen inte fullt ut kommer att möjliggöra för Sverige att leva upp till de tidsmässiga krav som ställs av FATF, tillkommer även problematiken att de finansiella företagen i Sverige p.g.a. begränsningar utifrån ett dataskyddsperspektiv inte löpande kan genomföra kontroller av kunddatabaser och transaktioner mot sanktionslistor, utöver de av Europeiska unionen beslutade internationella sanktionerna. Bankföreningen vill erinra om det förslag till lagändring som tidigare hemställt om i frågan.



Bankföreningens synpunkter

Sverige kommer inte att nå upp till kraven med den föreslagna lösningen.

Utredningen föreslår att om FN beslutat om frysning ska Finansinspektionen kunna fatta ett interimistiskt beslut. Det interimistiska beslutet ska gälla, det vill säga verkställas, omedelbart. Beslutet ska utan dröjsmål publiceras i Post och Inrikes Tidningar. Efter publicering anses beslutet ha kommit till tredje mans kännedom och kan då verkställas, till exempel av banker. Bankföreningen kan dock konstatera att detta inte är ett tillräckligt snabbt förlopp för att nå upp till kravet på att beslutet ska genomföras utan dröjsmål.

Enligt uppgifter på Post och Inrikes Tidningars hemsida vill de ha manus två dagar före publicering. Det finns ingen uppgift om det går att genomföra publicering fortare. Det innebär att det tar åtminstone två dagar efter det att säkerhetsrådet eller en sanktionskommitté har fattat beslut innan beslutet publiceras i Sverige och kan genomföras av bankerna. I praktiken kommer genomförandetiden antagligen att bli ännu längre, eftersom Finansinspektionen också måste ges tid att hantera ärendet, formulera en beslutstext och fatta beslutet.

Banker och andra finansiella företag kontrollerar sina kundstockar, inklusive kundernas verkliga huvudmän, regelbundet mot sanktionslistor. Publiceringar i Post och Inrikes Tidningar skulle också kunna vara en sådan källa som används för att få information till ledning för sanktionshanteringen. Det är dock knappast rimligt att tänka sig att bankerna skulle kunna göra sådana kontroller av hela kundstocken oftare än en gång per dygn. Detta innebär en ytterligare försening av genomförandet av FN:s sanktionsbeslut.

Sanktionsbesluten ska, som utredningen konstaterar, genomföras utan dröjsmål, vilket FATF har tolkat som att det ska ske "*within a matter of hours*". FN:s säkerhetsråd har ställt sig bakom denna tolkning. "*Within a matter of hours*" får översättas till "inom ett antal timmar" som torde vara kortare tid än ett dygn. Detta krav kommer inte Sverige att kunna uppfylla genom utredningens förslag.

Det kan noteras att utredningen konstaterar att Sverige till följd av den dualistiska princip som tillämpas vid genomförandet av folkrättsligt bindande förpliktelser inte kan vidta sådana åtgärder som vidtagits i andra länder (t.ex. Norge) och som innebär att ändringar i sanktionslistor automatiskt blir gällande nationellt. Det förslag som lämnas av utredningen är således redan i utgångspunkten ett s.k. "second-best" alternativ. Om Sverige ska kunna leva upp till de tidsmässiga krav som ställs av t.ex. FATF vad gäller efterlevnaden av FN:s sanktionslistor bör det ytterligare övervägas

om det inom ramen för den dualistiska modellen till ingångna traktatförpliktelser inte finns något sätt att ändå skapa en mer flexibel eller dynamisk ordning i förhållande till FN:s sanktionslistor. Det bör också övervägas om det finns något snabbare spår inom ramen för den föreslagna lösningen som åtminstone innebär att ändringar kan vinna laga kraft inom en tidsrymd som underskrider ett dygn.

Vid sidan om den tidsmässiga begränsning som nämnts ovan finns sedan tidigare också en begränsning vad gäller finansiella företags möjligheter att löpande genomföra kontroller av kunddatabaser och transaktioner mot sanktionslistor utöver de av Europeiska unionen beslutade internationella sanktionerna. I denna del har Bankföreningen tidigare skickat in en hemställan (hemställan bifogas). Bankföreningen föreslår att 5 kap. 6 § första stycket lagen (2018: 630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) ändras så att banker och andra finansiella företag som omfattas av penningtvättslagen, utifrån en riskbaserad bedömning ska kunna göra kontroller mot listor enligt internationella sanktionsbestämmelser. För att Sverige även ska kunna leva upp till kraven på en effektiv hantering av riktade finansiella sanktioner bör den föreslagna ändringen genomföras.

Förtydliganden om situationer av ekonomisk intressegemenskap

Bankföreningen föreslår att det förtydligas hur situationer av ekonomisk intressegemenskap ska hanteras vid verkställande av sanktionsbeslut. Enligt förslaget till lag om frysning av tillgångar, 3 § 2 stycket, anges att tillgångar som **direkt** eller **indirekt** tillhör någon som avses i första stycket, eller som utgör avkastning på sådan egendom, ska omfattas av förbudet mot förfogande över tillgångar och ekonomiska resurser. På sid. 117 skriver utredaren: "Om en person som är föremål för frysningsåtgärder har ett gemensamt ekonomiskt intresse med personer som inte är det, t.ex. är delägare i ett företag, är föremålet för frysningen dennes andel i intresset". Utredaren ger dock sedan inte någon närmare vägledning till hur frysningar ska ske i fall där den sanktionerade personen befinner sig i ekonomisk intressegemenskap med någon annan. Detta är emellertid ett praktiskt problem för banker och andra som har att verkställa frysningsbeslut: hur de ska skilja den sanktionerade personens tillgångar från andra personers tillgångar? Ett aktiebolag kan ha flera personer som äger eller kontrollerar företaget i en sådan omfattning att de anses vara de personer som direkt eller indirekt kontrollerar aktiebolaget och är dess verkliga huvudmän. Är en av dessa personer föremål för frysningsåtgärder ska banken frysa dennes tillgångar. Om det aktiebolag som personen direkt eller indirekt kontrollerar är kund i banken måste banken avgöra hur aktiebolaget ska hanteras när lagen efterlevs. Aktiebolaget är en sådan tillgång som avses i lagförslaget. Om banken fryser aktiebolagets samtliga tillgångar i banken



Svenska
Bankföreningen
Swedish Bankers' Association

fryses emellertid också tillgångar som tillhör någon som inte är föremål för sanktioner. Frysningen kan också komma att drabba anställda i företaget, utan att dessa är föremål för sanktioner. Detta är ett praktiskt problem redan i dag vid genomförandet av EU:s sanktioner vilket ger upphov till rättsosäkerhet. Utredningen ger ingen vägledning om hur sådana situationer ska hanteras. Bankföreningen föreslår därför att förslaget kompletteras med tydlig vägledning i denna del.

SVENSKA BANKFÖRENINGEN

Hans Lindberg

Sara Ekstrand

Bilaga: Hemställan om ändringar i penningtvättslagen

Bankföreningens hemställan om ändringar i penningtvättslagen, som skickades till Finansdepartementet den 30 april 2018.

Förslag till ändring i Lag (2018: 630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, 5 kap. 6 § första stycket - Kontroller mot listor enligt internationella sanktionsbestämmelser

Personuppgifter om lagöverträdelse som avses i 21 § personuppgiftslagen (1998:204) (efter 25 maj 2018: art. 10 dataskyddsförordningen) får behandlas endast om det är nödvändigt för att:

1. Bedöma de risk som kan förknippas med kundrelationen enligt 2 kap. 3 §,
2. Uppfylla övervakningsskyldigheten enligt 4 kap. 1 §,
3. Bedöma misstänkta transaktioner och aktiviteter enligt 4 kap. 2 §,
4. Lämna uppgifter enligt 4 kap. 3 och 6 §§, och
5. *Göra kontroller mot listor i enlighet med internationella organs eller staters sanktionsbestämmelser*

Bakgrund

Bankföreningen och Svensk Försäkring har länge påtalat behovet av ändringar i PTL som möjliggör löpande kontroller av kunddatabaser och transaktioner mot sanktionslistor, utöver de av Europeiska unionen beslutade internationella sanktionerna som är direkt tillämpliga i svensk nationell rätt.

Genom det undantag från förbudet i 21 § personuppgiftslagen (efter 25 maj 2018: art. 10 dataskyddsförordningen) som Datainspektionen (DI) har beviljat Bankföreningens medlemmar har dessa sedan ett antal år haft möjlighet att göra kontroller mot OFAC:s Specially Designated Nationals-listan (SDN). Utöver OFAC:s SDN-lista förekommer det dock ytterligare ett antal internationella sanktionsbestämmelser som svenska verksamhetsutövare behöver beakta utifrån sin globala verksamhet. Som exempel kan nämnas att vissa entiteter som tidigare varit upptagna på SDN numera flyttats över till en annan OFAC lista. Att inte kunna göra relevanta kontroller mot sanktionslistor begränsar svenska verksamhetsutövarers möjlighet att uppfylla internationella samarbetsavtal med utländska börser och finansiella institut.

I Sverige behandlas penningtvättslagstiftningen och sanktionsregelverket som skilda regelverk. I praktiken har dock de båda regelverken många beröringspunkter. Bl.a. ingår sanktionshanteringen i FATF:s mandat och den tillsyn som sker på sanktionsområdet för finansiella företag sker inom ramen för Finansinspektionens penningtvättstillsyn. Vad gäller finansiering av terrorism blir sambandet ännu tydligare. Sanktionslistor innehåller information som är relevant för att kunna bedöma den risk för finansiering av terrorism som kan vara förknippad med en kundrelation.



Finns en kund, eller en part med koppling till kunden, upptagen på en sanktionslista är den informationen oftast av yttersta vikt för verksamhetsutövarens riskbedömning av affärsförbindelsen med kunden. Att inte kunna beakta information som finns i olika sanktionslistor innebär att verksamhetsutövarna inte kan agera verkligt riskbaserat och att riskbedömningar av kundrelationer inte på ett fullständigt sätt återspeglar den faktiska risken. Därigenom blir arbetet för att förhindra finansiering av terrorism ineffektivt.

I PTL 5 kap 6 § p. 1 ges verksamhetsutövare möjlighet att hantera uppgifter om lagöverträdelse bl.a. för att bedöma den risk som kan förknippas med kundrelationen. Det kan därmed argumenteras för att det redan i dag finns lagstöd för verksamhetsutövare att göra nödvändiga kontroller mot sanktionslistor.

I prop. 2016/17:173 s. 311 skriver dock regeringen att kontroller mot sanktionslistor inte är nödvändiga för att verksamhetsutövare ska kunna fullgöra sina skyldigheter enligt PTL och att eventuella skyldigheter att göra sådana kontroller grundas på krav i andra författningar. Vidare menar Regeringen att kontroller mot sanktionslistor inte nämns som ett normalt förekommande led i riskbedömningen av kunden enligt ESA:s riktlinjer om riskbedömning (JC 2015 061). ESA:s riktlinjer om riskbedömning är numera beslutade (JC 2017 37). Enligt information från Finansinspektionen kommer dessa inte att inkorporeras i myndighetens föreskrift FFFS 2017:11, utan de ska tillämpas i sin helhet som ett komplement till PTL och till föreskriften. I punkten 20 avseende riskfaktorer kopplade till kund anges förekomst på sanktionslistor som en riskfaktor som kan vara relevant: *"Har kunden, den verkliga huvudmannen eller någon person som enligt vad som är allmänt känt har nära kopplingar till dem fått sina tillgångar spärrade till följd av administrativa eller straffrättsliga förfaranden eller anklagelser om terrorism eller finansiering av terrorism? Har företaget rimliga skäl att misstänka att kunden eller den verkliga huvudmannen eller någon person som enligt vad som är allmänt känt har nära kopplingar till dem vid någon tidigare tidpunkt har fått sina tillgångar spärrade av dessa skäl?"* ESA har här inte begränsat sig till enbart EU:s sanktionslistor. Om svenska verksamhetsutövare inte kan göra kontroller mot relevanta sanktionslistor kan de inte beakta denna riskfaktor, vilket betyder att de inte kommer att leva upp till ESA:s riktlinje.

Sverige har inga egna, nationellt beslutade sanktioner, vilket innebär att Sverige som land kan bedömas medföra högre risk. FATF konstaterar i sin granskning av Sverige 2017, att Sveriges hantering av riktade finansiella sanktioner är ineffektiv. Verksamhetsutövarna kan inte göra kontroller direkt mot FN:s sanktionslistor, utan måste avvakta tills dess EU beslutat genomföra dessa i en EU-förordning. Detta sker visserligen tämligen skyndsamt, men inte tillräckligt snabbt, någonting som utländska motparter till svenska verksamhetsutövare ofta påpekar.



Kontroller mot sanktionslistor är numera något som internationellt sett betraktas som en grundläggande del i en verksamhetsutövers åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det är en åtgärd som fått en ökad betydelse under senare år, särskilt då terrorismfinansieringsfrågan kommit i fokus efter de senaste årens terrordåd i Europa. Globalt verksamma svenska verksamhetsutövare måste ha en global riskhantering och kunna anpassa sig till de krav som ställs av motparter på de marknader där de är verksamma - även i sådana fall där de krav som ställs är högre och går längre än regelverken i Europa och i Sverige. USA och Australien är exempel på länder som ställer mycket långtgående krav.

Det är också troligt att ytterligare krav kommer att ställas på svenska verksamhetsutövare att göra kontroller mot sanktionslistor när Brexit genomförs och Storbritannien blir ett tredje land. Brittiska korrespondentförbindelser kommer då antagligen kräva att deras svenska motparter gör kontroller direkt mot HM Treasury:s listor.

Utländska korrespondentförbindelser måste vidta åtgärder för att mitigera de risker som den bristfälliga svenska sanktionshanteringen ger upphov till, tex. att kräva att svenska verksamhetsutövare gör kontroller mot vissa sanktionslistor. Eftersom detta inte är möjligt med nuvarande lagstiftning kan verksamhetsutövarna komma att anses medföra högre risk, vilket orsakar åtskilligt administrativt merarbete för båda parter. Utebliven kontroll mot sanktionslistor kan också komma att drabba verksamhetsutövarnas kunder negativt då de t.ex. gör dollarbetalningar, eftersom det finns en återkommande risk för att sådana transaktioner fastnar i ett utländskt instituts sanktionskontroller med följd att pengarna fryses. Detta skulle givetvis få stora konsekvenser för den drabbade kunden.

Den möjlighet till kontroller mot OFAC SDN-listan som medges genom det undantag som Datainspektionen har beslutat är en nödlösning för att kunna hantera de krav som ställs i internationella korrespondentrelationer och det är i dagsläget oklart om detta undantag kan bestå när GDPR träder i kraft. Att verksamhetsutövare ska vara beroende av en myndighets beslut för att kunna vidta nödvändiga riskbegränsande åtgärder är vare sig effektivt eller hållbart. Undantaget gäller dessutom inte samtliga verksamhetsutövare som omfattas av PTL, vilket också är djupt otillfredsställande.

Risken för penningtvätt och finansiering av terrorism innefattar även risken för att kringgå sanktioner. Olja mot mat-programmet i Irak under Saddam Husseins regim är ett bra exempel som inkluderar såväl brott mot sanktioner som penningtvätt och korruption. Ett annat exempel är att organ som FATF och EU påkallar fördjupad kundkännedom avseende länder som förutom bristande penningtvättsregelverk omfattas av sanktioner, såsom Iran och Nordkorea. Samma organ pekar även på risken med s.k. Trade Based Money Laundering. För att kunna hantera



Svenska
Bankföreningen
Swedish Bankers' Association

penningtvättsrisken i båda dessa exempel är det fullständigt självklart att löpande kontrollera mot internationella sanktionslistor.

Vad gäller regleringens närmare utformning föreslår Bankföreningen att verksamhetsutövare ges möjlighet att göra slagningar mot samtliga sanktionslistor som är relevanta utifrån den verksamhet som bedrivs. För många verksamhetsutövare som inte har en internationell närvaro bör det inte bli aktuellt att göra kontroller mot andra än EU:s sanktionslista. För banker och andra finansiella företag är därutöver FN:s sanktionslista och OFAC-listor viktiga för att kunna upprätthålla korrespondentförbindelser. Som nämns ovan finns dock andra nationella sanktionslistor som är nödvändiga att förhålla sig till för verksamhetsutövare som är etablerade eller har affärsförbindelser i andra stater. Den föreslagna lydelsen skulle göra det möjligt för verksamhetsutövare att själva bedöma vilka sanktionslistor som, utifrån ett riskbaserat perspektiv, är relevanta.