

Svenska Bankföreningen
Box 7603
103 94 Stockholm

Såsom ombud för:
Se bilaga.

Ansökan om undantag från förbudet i 21 § personuppgiftslagen (1998:204)

Datainspektionens beslut

Datainspektionen beslutar med stöd av 9 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) att de av Svenska Bankföreningens medlemmar som omfattas av ansökan (se bilaga) får behandla personuppgifter om lagöverträdelse i enlighet med ansökan.

Datainspektionen beslutar att undantaget gäller till och med utgången av september 2007.

Redogörelse för ansökan

Svenska Bankföreningen har i en skrivelse till Datainspektionen frågat om viss kontroll som vissa av Bankföreningens medlemmar (nedan kallade bankerna) har behov av att genomföra är förenlig med personuppgiftslagens (1998:204), PuL, bestämmelser. Om så inte bedöms vara fallet hemställer Svenska Bankföreningen i första hand att Datainspektionen meddelar undantag i varje enskilt fall för dessa medlemmar och i andra hand att Datainspektionen meddelar föreskrifter om undantag från förbudet i 21 § PuL.

USA har ekonomiska sanktioner mot flera länder, företag och personer. Sanktionerna innebär att transaktioner med dessa s.k. Specially Designated Nationals and Blocked Persons (SDN) ska blockeras eller frysas. Detsamma gäller tillgångar tillhöriga SDNs. Sanktionerna administreras av Office of Foreign Assets (OFAC) som är en myndighet under Finansdepartementet (Department of the Treasury). Förteckningen över SDNs brukar benämnas OFAC-listan. OFAC-listan är allmänt tillgänglig via OFAC:s hemsida. De uppgifter som finns på listan är införda helt på de amerikanska myndigheternas ansvar, men där ingår flertalet av de företag och personer som återfinns på FN:s och EU:s sanktionslistor. Grunderna för att en person är med på OFAC-listan är oftast

inte redovisade, men det torde vanligen vara fråga om misstanke om brottslig verksamhet, såsom terrorism, handel med narkotika eller vapen eller liknande. Sanktionerna innebär att transaktioner som svenska bankers kunder gör till eller via USA riskerar att frysas, vilket innebär att de i praktiken kan vara oåtkomliga för såväl den svenske betalaren som mottagaren under mycket lång tid. Motsvarande risker kan också finnas vid transaktioner via andra länder, vars banker tillämpar OFAC-listan.

För att vara säkra på att ett betalningsuppdrag inte stoppas, behöver de svenska bankerna kontrollera om betalningsavsändaren eller betalningsmottagaren finns upptagen på OFAC-listan innan en transaktion genomförs. Eventuellt meddelande i betalningsuppdraget kommer också att behöva kontrolleras mot listan.

Bankerna kommer att ladda ner listan från Internet och kontrollera utgående betalningar mot denna. Om kontrollen leder till en träff informerar banken sin kund om detta så att denne själv kan ta ställning till vad som bör göras med betalningsuppdraget. Å andra sidan kan en träff mot OFAC-listan anses utgöra en indikation på att transaktionen skäligen kan antas utgöra penningtvätt eller finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall. Bankerna är då enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt respektive lagen (2000:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall m.m. skyldiga att granska transaktionen och – om misstankarna kvarstår efter bankens granskning – lämna uppgifter till Finanspolisen om alla omständigheter som kan tyda på att det är fråga om en sådan transaktion. Denna granskningskyldighet är dock inte speciell för denna typ av betalningar, utan det finns en generell skyldighet för bankerna att granska alla transaktioner som kan utgöra misstänkt penningtvätt eller terroristfinansiering. Enligt de nämnda lagarna är det förbjudet för bankerna att röja för kunden eller någon utomstående att en granskning har genomförts eller att uppgifter har lämnats till Finanspolisen. Uppgift om att en kontroll lett till en träff kommer endast att sparas om händelsen leder till att åtgärder vidtas enligt ovan nämnda lagar.

Kontroll behöver ske vid alla utlandsbetalningar oavsett mottagarland och valuta. Skälet till detta är att utlandsbetalningar ofta genomförs i en kedja av banker i olika länder och att den svenska banken inte i förväg vet exakt vilken väg en betalning kommer att gå. Detta beror på att de banker som de svenska bankerna har samarbetsavtal med i sin tur har samarbetsavtal med banker i andra länder om utförande av betalningar. Detta innebär att en transaktion kan komma att passera länder och banker, som ställer krav på kontroll av betalningar mot OFAC-listan.

Kontrollen utgör ett led i bankernas kundvård men är även nödvändig för bankernas affärsrelationer med amerikanska banker. De amerikanska myndigheterna kräver att amerikanska banker kontrollerar att inga som är upptagna på OFAC-listan finns bland deras kunder och att inga transaktioner sker med sådana personer. Den av bankerna begärda kontrollen sker alltså redan i dag men utförs av de svenska bankernas samarbetspartners i USA. De amerikanska bankerna måste dock visa att deras samarbetspartners, t.ex. svenska banker, också tillämpar sanktionerna och gör kontroller mot OFAC-listan. De svenska bankerna får återkommande förfrågningar från sina samarbetspartners i USA om

hur man hanterar dessa krav. För att svenska banker ska accepteras som fullvärdiga samarbetspartners krävs att de tydligt kan deklarera att de kan utföra kontroller mot sanktionslistan. Frånvaro av kontrollmöjligheter kan medföra att affärsrelationer måste avvecklas eller att myndigheterna vidtar åtgärder.

Med hänsyn till att antalet transaktioner är mycket stort och att listan är mycket omfattande är det inte möjligt att utföra manuella kontroller. Svenska banker har inte någon möjlighet att påverka kvalitén på de uppgifter som finns med på listan. Detsamma gäller för EU:s sanktionslista som svenska banker redan i dag är skyldiga att göra kontroller mot.

Bankerna avser att lämna information om att kontroll kommer att ske mot OFAC-listan vid utlandsbetalningar i de allmänna villkoren för eller i samband med utnyttjande av de aktuella betalningstjänsterna. Det torde enligt Svenska Bankföreningen vara lämpligt att informationen ges en generell avfattning så att den kan omfatta också andra sanktionslistor, t.ex. från EU.

Enligt Svenska Bankföreningen skulle bankernas kontroll mot OFAC-listan medföra ett marginellt intrång i de registrerades integritet jämfört med det offentlighöjande som sker redan när registrering görs genom att uppgifterna på listan görs tillgängliga via OFAC:s hemsida. Sannolikheten för att kontrollen mot OFAC-listan leder till en träff är ytterst begränsad. Hittillsvarande erfarenheter av kontroll mot olika sanktioner som Sverige och EU vidtagit visar att årligen endast några enstaka träffar förekommer i hela det svenska bankväsendet trots att det genomförs åtskilliga miljoner transaktioner.

Finansinspektionens yttrande

Finansinspektionens, som beretts tillfälle att yttra sig över Svenska Bankföreningens skrivelse, tillstyrker att den begärda kontrollen mot OFAC-listan utförs.

Skäl för beslutet

Enligt 21 § PuL är det förbjudet för andra än myndigheter att behandla uppgifter om lagöverträdelser som innefattar brott, domar i brottmål, straffprocessuella tvångsmedel eller administrativa frihetsberövanden. Av andra stycket framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om undantag från förbudet eller i enskilda fall besluta om undantag från förbudet. Genom 9 § personuppgiftsförordningen (1998:1191) har regeringen överlåtit åt Datainspektionen att fatta sådana beslut.

Enligt Datainspektionens bedömning innebär den nedladdning av OFAC-listan och den kontroll mot listan som bankerna önskar göra en sådan behandling av personuppgifter om lagöverträdelser som enligt 21 § PuL är förbjuden. Behandlingen omfattas inte av något av de undantag från förbudet som Datainspektionens meddelat genom föreskrifter i DIFS 1998:3. Det återstår därmed för Datainspektionen att bedöma om det finns förutsättningar att meddela undantag från förbudet.

Varken av ordalydelsen i 21 § PuL eller av 9 § personuppgiftsförordningen framgår närmare under vilka förutsättningar undantag kan beviljas. Bestämmelsen i 21 § PuL har sin grund i artikel 8.5 i dataskyddsdirektivet. I artikeln anges att behandling av uppgifter om lagöverträdelse, brottmålsdomar eller säkerhetsåtgärder får utföras endast under kontroll av en myndighet eller – om lämpliga skyddsåtgärder finns i nationell lag – med förbehåll för de ändringar som medlemsstaterna kan tillåta med stöd av nationella bestämmelser som innehåller lämpliga och specifika skyddsåtgärder. I förarbetena till PuL förutsätts att undantag föreskrivs på det sätt som krävs enligt dataskyddsdirektivet när enskilda har ett befogat intresse av behandlingen och den står under tillfredsställande kontroll av en myndighet (se SOU 1997:39 s. 379).

Av bland annat ovanstående uttalanden i förarbetena, drar Datainspektionen slutsatsen att möjligheten att meddela undantag från förbudet ska utnyttjas restriktivt.

Det finns enligt Datainspektionens mening en risk för att de personer som kontrolleras mot OFAC-listan kan komma att uppleva att kontrollen innebär ett intrång i deras personliga integritet. Det kan också finnas risk för att en person felaktigt kan komma att förknippas med en person som förekommer på listan som har samma namn som den kontrollerade personen. Kontrollen kan dock innebära nytta för kunden genom att det därigenom kan förhindras att kundens pengar fryses. Vidare har Svenska Bankföreningen framfört att frånvaro av kontrollmöjligheter kan medföra att affärsrelationer måste avvecklas eller att myndigheterna i USA vidtar åtgärder. Därtill kommer att kontrollerna redan i dag genomförs av bankernas samarbetspartners i USA. Ett eventuellt integritetsintrång sker därför oavsett om kontrollerna görs av den svenska banken eller av dess samarbetspartner i USA. Listan finns publicerad och allmänt tillgänglig på Internet och nu är fråga om att ladda ner listan från Internet för att utföra kontrollen. Finansinspektionen har tillstyrkt att kontrollen utförs. Datainspektionen finner vid en samlad bedömning att de skäl som anförts för att få utföra den begärda personuppgiftsbehandlingen väger starkare än det integritetsintrång som bankernas behandling av personuppgifterna kan komma att innebära. Datainspektionen anser mot bakgrund härav att det är möjligt att meddela undantag från förbudet i 21 § personuppgiftslagen för bankerna i enlighet med ansökan.

När det gäller motsvarande kontroller mot EU:s sanktionslista har det ansetts vara nödvändigt med tvingande regler. Även när det gäller sådana åtgärder som måste vidtas med anledning av misstänkt penningtvätt eller finansiering av särskilt allvarlig brottlighet finns tvingande bestämmelser i författningsreglering. Datainspektionen bedömer att även den nu aktuella hanteringen avseende OFAC-listan bör bygga på lag eller förordning. I avvaktan på sådan eventuell reglering bör undantaget därför tidsbegränsas till utgången av september 2007.

Hur man överklagar

Om ni vill överklaga beslutet skall ni skriva till Datainspektionen. Ange i skriften vilket beslut som överklagas och den ändring som ni begär. Inspektionen måste ha fått ert överklagande inom tre veckor från den dag ni fick ta del av be-

slutet, annars kan överklagandet inte prövas. Datainspektionen sänder överklagandet vidare till Länsrätten i Stockholms län för prövning om inspektionen inte själv ändrar beslutet på det sätt ni har begärt.

Beslut i detta ärende har fattats av generaldirektören Göran Gräslund i närvaro av chefsjuristen Leif Lindgren, datarådet Agneta Runmarker och avdelningsdirektören Catharina Fernquist, föredragande.

Göran Gräslund

Catharina Fernquist