管理制裁风险中的增强尽职调查

下文详细介绍对俄罗斯、叙利亚和伊朗以及白俄罗斯（2016 年 3 月取消制裁）实施的制裁，并强调相关机构在反洗钱/反恐融资 (AML/CTF) 方面面临的敞口。

本文着重关注自 2016 年 1 月 16 日实施日后，对伊朗政权施加的制裁变化，以及为争取全面解除遗留制裁而带来的挑战。

最后，处理受制裁国家时的反洗钱 / 反恐融资敞口风险，以及必要的警惕，为风险评估和增强尽职调查 (EDD) 的要求提供了一些要点提示。

近期著名的欧洲案件

大规模调查揭露德国、法国和英国银行未能满足制裁责任，因而受到巨额罚款。具体案例如下。

- *2015 年 3 月*，德国商业银行 (Commerzbank) 的制裁与反洗钱项目未起作用，同意支付 14.5 亿美元，成为欧洲第三大案件。由于同样的指控，法国巴黎银行 (BNP Paribas SA) 于 2014 年 6 月同意支付近 90 亿美元，英国汇丰银行 (HSBC PLC) 于 2012 年底支付 20 亿美元。[1]
- *2015 年 10 月*，法国最大的零售银行为规避其违反经济制裁和州登记条例的刑事和民事指控，向美国官方支付 7.87 亿美元。根据美国联邦监管机构和州监管机构，过去五年间，法国农业信贷银行 (Crédit Agricole SA) 及其关联机构法国农业信贷公司与投资银行 (Crédit Agricole Corporate and Investment Bank) 为美国列在黑名单上的苏丹、伊朗、缅甸和古巴的公司从美国金融体系挪走约 3.12 亿美元。2010 年以前，法国农业信贷公司与投资银行名为 Calyon。
- *2015 年 11 月*，德意志银行 (Deutsche Bank) 因其曼哈顿分行违反美国财政部海外资产控制办公室 (OFAC) 指定的制裁，经手伊朗、利比亚、叙利亚、缅甸和苏丹的银行及其他方的数十亿美元违禁交易，同意向美国的联邦监管机构和州监管机构支付 2.58 亿美元，消除指控。

因为这些案件及其他因素，过去一年多里，由于东欧及中东政治冲突，制裁话题一直是金融机构的首要议程。

欧洲机构和组织面临的最复杂的制裁是对俄罗斯 / 乌克兰的制裁，以及对中东政权的制裁。这些制裁影响广泛，同时又极具针对性，使得满足制裁要求所必须的了解您的客户措施变得非常复杂。机构往往需要进行深入调查，才能管理风险。

致使违反制裁的最大风险在于利用中间商及其他办法隐藏终极客户或产品的用途。因此，所有权发生转让或不止一方

[1] Samuel Rubenfeld and Eyk Henning, "Commerzbank Settles U.S. Allegations of Sanctions and Money Laundering Violations," Dow Jones News, http://uk.advfn.com/stock-market/TSE/7733/share-news/Commerzbank-Settles-U-S-Allegations-of-Sanctions/65833662

SANCTIONS
SANCTIONS
SANCTIONS
SANCTIONS
SANCTIONS
SANCTIONS
SANCTIONS
SANCTIONS

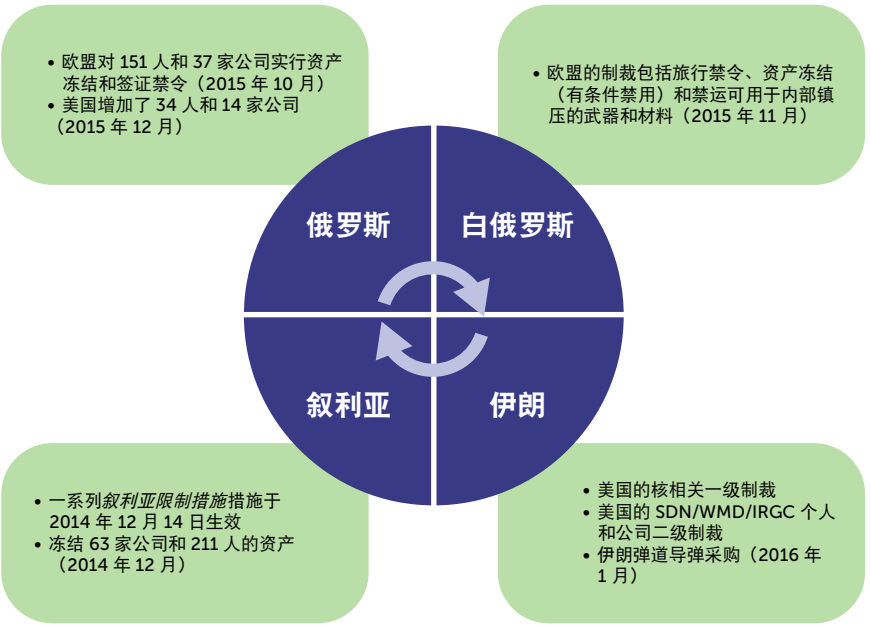
参与的交易可能正是为了掩盖交易背后真正的原因。[2] 贸易金融交易最易被此类活动利用。

对俄罗斯的制裁

俄罗斯联邦非法吞并克里米亚、故意破坏邻国主权国家安定后，欧盟和美国对其施加了限制措施。对俄罗斯施加的制裁非常全面，且极具针对性。2015 年 2 月 16 日，欧盟扩大制裁名单，受制裁对象增至 151 人和 37 家公司[3]，美国又于 2015 年 12 月 22 日增加了 34 人和 14 家公司。[4]

2015 年 11 月巴黎遭受袭击后，俄罗斯宣布将支持对抗伊拉克和黎凡特伊斯兰国 (ISIL)。有些媒体已经开始质疑，欧美与俄罗斯在对抗国际恐怖主义的问题上站在同一边，是否会有助于取消对俄罗斯实施的制裁。2015 年 11 月，*《福布斯》*甚至发表文章称：“在如此糟糕的境况下，欧洲领导人很难同意在 2016 年 7 月之后继续对俄罗斯实施制裁。俄罗斯已经从敌变友。”[5] 文章还引用 Bretton Woods Research 创始人 Vladimir Signorelli 的言论，“俄罗斯自去年参与支持乌克兰东部的分裂分子后受到制裁，1 月太早，制裁不太可能终止，但关于取消制裁的讨论很快就会开始。”[6] 然而，12 月底，欧盟宣布，由于明斯克和平协议的实施方面缺乏进展，将制裁期延长六个月。[7]

2016 年 1 月前俄罗斯、白俄罗斯、叙利亚和伊朗所受主要制裁一览表。



2016 年 1 月，某些媒体报道，美国发出信号表示，如果俄罗斯采取切实措施落实明斯克协议，美国将取消对俄罗斯的制裁。媒体还引述美国国务院制裁政策协调员 Daniel Fried 的言论，“为解决顿巴斯 (Donbas) 冲突，美国可解除对俄罗斯的一般性制裁”，但保留克里米亚制裁。[8] 有些专家对此持怀疑态度。[9]

对白俄罗斯的制裁

欧盟“因 1999-2000 年间，四名政治活跃人士在白俄罗斯消失，欧盟于 2004 年首次对白俄罗斯施加”旅行禁令、资产冻结和禁运可用于内部镇压的武器和材料等制裁。[10] 限制措施针对的个人和公司类别如下：

- 卢卡申科的支持者，包括卢卡申科政权的供资方，以及与其有关的公司、机构及分支机构
- 据称违反人权的法官和检察官

[2] “The Wolfsberg Trade Finance Principles,“ The Wolfsberg Group, http://www.slideshare.net/JosephSam/wolfsberg-trade-principles-paper-draft
[3] “In focus: EU Restrictive Measures in Response to the Crisis in Ukraine,” Delegation of the EU to Russia, June 26, 2015, http://eeas.europa.eu/delegations/russia/press_corner/all_news/news/2015/20150219_en.htm
[4] “Treasury Sanctions Individuals and Entities for Sanctions Evasion and Other Activities Related to Russia and Ukraine,” U.S. Department of the Treasury, December 22, 2015, https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0314.aspx
[5] Kenneth Rapoza, “Putin's ‘Strategic Blunder‘ in Syria May be a Boon for Investors,” *Forbes*, November 16, 2015, http://www.forbes.com/sites/kenrapoza/2015/11/16/paris-changes-everything-putins-strategic-blunder-may-be-a-boon-for-investors/#31f0eeff54b4
[6] 同上。
[7] “Putin: Western Sanctions ‘Severely’ Harming Russia,” *Newsmax*, January 11, 2016, http://www.newsmax.com/Newsfront/putin-economic-sanctions-hurting/2016/01/11/id/708945/
[8] “U.S. will lift sanctions against Russia if Minsk accords successful, those with respect to Crimea will remain,” *Interfax-Ukraine*, January 18, 2016, http://en.interfax.com.ua/news/general/318145.html
[9] https://www.stratfor.com/geopolitical-diary/how-us-can-get-russia-and-turkey-talk
[10] “Belarus,” Law and Practice, http://europeansanctions.com/eu-sanctions-in-force/belarus/

• 参与内部镇压的军方领导人[11]

2015 年 11 月，欧盟取消了针对白俄罗斯的大部分制裁，包括对卢卡申科施加的个人制裁（旅行禁令和资产禁令），据称这是欧盟改善与白俄罗斯政府关系的最大举措。[12]

然而，一些外交官表示，他们认为欧盟对白俄罗斯的奖励为时过早，卢卡申科的人权记录和外交政策均未有明显改善，2016 年 2 月份决定再次启动对白俄罗斯的制裁。[13] 最大的制裁因此将于 2016 年 3 月 1 日取消。[14]

截至本文撰写时，欧盟已决定继续对白俄罗斯实施武器禁运。对卢卡申科的四名安保人员的制裁（该四名人员涉嫌在 1999-2000 年导致卢卡申科的四名政敌消失）仍然有效。[15]

对叙利亚的制裁

1979 年 12 月，美国国务院认定叙利亚为恐怖融资活动的国家。2004 年，海外资产控制办公室 (OFAC) 对叙利亚采取制裁措施。美国实施限制措施是因为叙利亚政府明显支持恐怖主义组织，意图制造大规模杀伤性武器 (WMD) 和导弹等。由于叙利亚自 2011 年 3 月起不断发生暴力事件且违反人权，美国的制裁项目有所扩大，使叙利亚制裁项目成为海外资产控制办公室最全面的制裁项目之一。然而，2013 年，为了支持叙利亚反对派及叙利亚民众，美国开始取消制裁。[16]

但自从叙利亚爆发内战以来，2014 年 12 月 14 日，针对叙利亚的一系列限制措施开始生效，包括贸易和金融制裁、旅行禁令和资产冻结。63 家公司和 211 人由于违反或据信违反叙利亚民众人权，或被认为支持叙利亚政府或从中获益，其资产被冻结。[17]

对伊朗的制裁

2015 年 7 月 14 日，伊朗和 P5+1 国家（美、英、中、法、俄及德）签署《联合全面行动计划》(JCPOA) 协议，伊朗保证其核计划的和平本质，换得撤消对本国的制裁。2016 年 1 月 16 日为实施日，当日国际原子能机构对伊朗核相关承诺的履行情况进行证实，欧盟[18] 与美国[19] 采取解除制裁的必要措施。

除了个别领域，欧盟取消了大部分制裁，而美国只取消了与非美国公司和个人有关的大部分制裁（二级美国制裁），并保留了一些豁免（一级美国制裁），使得制裁的实施变得很复杂，且需要对每个案件进行评估，确保不会遗漏任何豁免，也不会导致受制裁政权侵权风险提升。详情见 62 页的表格。

此外，尽管美国人和美国公司继续受到一级美国制裁，不得参与伊朗或伊朗政府的交易或事务，但可就特定交易申请个案许可。二级制裁尽管已全面解除，但如果非美国籍人员与人称 SDN 200 名单上的伊朗人或与伊朗有关的个人或公司进行交易，此二级制裁仍然适用。[20]

伊朗政府和伊朗金融机构中仍有许多人的财产及其利息被扣，只有一部分豁免存在或得到海外资产控制办公室批准。因此，多数情况下，美国人仍有义务扣留伊朗政府及伊朗金融机构的财产和利息，无需考虑该个人或公司是否已被海外资产控制办公室识别。[21] 2016 年 1 月 17 日，美国就伊朗的弹道导弹采购方面制定新的制裁。

欧盟称，如果伊朗未能满足在 JCPOA 中所作的承诺，且欧盟的“争端解决机

欧盟取消了大部分制裁

[11] 同上。
[12] 同上。
[13] “EU Lifts Most Sanctions Against Belarus Despite Human Rights Concerns,” *The Guardian*, February 15, 2016, http://www.theguardian.com/world/2016/feb/15/eu-lifts-most-sanctions-against-belarus-despite-human-rights-concerns
[14] Robin Emmott, “Europe Ends Sanctions on Belarus, Seeks Better Ties,” *Reuters*, February 15, 2016, http://www.reuters.com/article/us-belarus-eu-sanctions-idUSKCN0VO1TP
[15] “EU Lifts Most Sanctions Against Belarus Despite Human Rights Concerns,” *The Guardian*, February 15, 2016, http://www.theguardian.com/world/2016/feb/15/eu-lifts-most-sanctions-against-belarus-despite-human-rights-concerns
[16] “Syria Sanctions Program, OFAC, August 2, 2013, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/syria.pdf
[17] “Fact Sheet: The European Union and Syria,” European External Action Service, http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131018_01_en.pdf
[18] “Iran: Council lifts all nuclear-related economic and financial EU sanctions,” The European Council, January 16, 2016, http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/01/16-iran-council-lifts-all-nuclear-related-eu-sanctions/
[19] “Statement elating to the Joint Comprehensive Plan of Action ‘Implementation Program,” U.S. Department of the Treasury, January 16, 2016, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/pages/iran.aspx
[20] “Frequently Asked Questions Relating to the Lifting of Certian U.S. Scantions Under the JCPOA on Implementation Day,” U.S. Department of the Treasury, January 16, 2016, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/jcpoa_faqs.pdf
[21] 同上。

美国制裁[22]	欧盟制裁[23]
解除的制裁	
美国从海外资产控制办公室的“特别指定国民和禁止往来人员名单”（SDN 名单）上移除逾 400 个人员及公司。[24]	金融、银行及保险措施[25]
金融及与银行有关的制裁	金融、银行及保险措施
在符合 JCPOA 的活动中提供承保、保险或再保险服务	石油、天然气和石化产业
伊朗的能源与石化产业，与伊朗海运产业、轮船制造产业和港口运作方的交易制裁	海运、轮船制造和交通产业
伊朗的黄金及其他贵重金属贸易	黄金、其他贵重金属、钞票和硬币
在符合 JCPOA 的活动中与伊朗进行石墨、铝和钢等未加工或半加工金属、煤和用于一体化工业流程的软件的贸易	金属
与伊朗汽车产业有关的货物及服务销售、供应或转移	软件
与以上各类相关的服务	N/A
继续实施的制裁	
与以下人员或组织间的重大交易仍受二级制裁： • 在 SDN 名单上的伊朗人员 • 伊斯兰革命警卫队 (IRGC) 及其指定代理人或关联人员 • SDN 名单上任何被认定与伊朗大规模杀伤性武器扩散或其交付方式或伊朗支持国际恐怖主义有关的人员 • 对《2012 年伊朗自由与反扩散行动》中列举的材料进行贸易且违反 JCPOA 的活动和相关仍存在	实施日后仍留存的与扩散相关的制裁和限制 • 武器禁运 • 导弹技术支持 • 受限制措施制约的其余个人和公司
一级美国制裁认证机构 • 支持恐怖主义 • 伊朗的侵犯人权问题 • 包括弹道导弹在内的大规模杀伤性武器的扩散及其交付方式： • 为在叙利亚侵犯人权的人或叙利亚政府提供支持 • 为危害也门和平、安全或稳定的人提供支持	与扩散有关的限制（包括采购渠道的权威政权） • 核转移和活动 • 金属及软件
N/A	与非核扩散相关的制裁和限制措施 • 违反人权 • 支持恐怖主义 • 被欧盟列为恐怖主义的伊朗人和叙利亚制裁政权（或受欧盟制裁的其他政权）
新制裁	
2016 年 1 月 17 日宣布的伊朗弹道导弹采购：[26] • 海外资产控制办公室认定有 11 个公司和个人代表伊朗的弹道导弹计划参与采购活动 • 五名曾为伊朗采购弹道导弹零部件的伊朗人	N/A

机构应制定适当的风险评估工具，识别高风险客户

制”无效，它将重新实施已取消的制裁（“欧盟反弹”）。[27]

此外，根据金融行动特别工作组 (FATF) 表示，伊朗极易发生洗钱和恐怖融资 (ML/FT)，因此，伊朗仍是个面临增强尽职调查要求的高风险国家。金融行动特别工作组可能于 2016 年 2 月召开会议讨论伊朗问题。

目前，欧盟因 ISIL 组织面临恐怖主义威胁，叙利亚和伊朗制裁政权也因此显得尤其重要。金融行动特别工作组于 2015 年 2 月发布*《恐怖主义组织伊拉克和黎凡特伊斯兰国 (ISIL) 的融资》*报告，下文将概述报告的几个重点。[28]

制裁取消后的 ISIL 威胁

金融行动特别工作组的报告中显示：“ISIL 试图通过极端意识形态和恐怖主义暴力改变中东地区的政治秩序，并准备从伊拉克和黎凡特开始，将全球穆斯林的传统聚居区纳入其政治控制下。”报告还强调，ISIL“正努力建立一个以自给型运作的恐怖主义国家”。[29]

他们的“行动与大多数其他恐怖主义组织明显不同，特别是他们的供资方面……ISIL 的大部分供资并非来自外部捐款，而是从其活动所在地伊拉克和叙利亚国内获得。”[30]

此外，报告还表示“ISIL 的收入主要来源于其在占领区的非法活动”。据报道，这些来源包括“抢劫和勒索银行、控制油田和炼油厂，和抢劫经济资产。其他来源包括滥用非营利机构 (NPO)、绑架以索要赎金 (KFR)、现金走私以及对跨越 ISIL 所在国的货物和金钱进行勒索等新兴技术的捐款者，以及基层供资战略”。ISIL 还一直“与叙利亚政权进行能源商贸活动，但未承认”。[31]

此外，报告还指出，“（与其他收入来源相比）ISIL 目前从捐赠者取得的资金比例相对较小，因此并不依赖国际转账。”该组织的组织和活动方式与一些有组织犯罪集团类似。[32] 因此，以贸易为基础的恐怖融资是个严重的风险。

金融行动特别工作组的报告还显示，由于西方持续在 ISIL 占领区进行军事活动，“ISIL 从活动区非法取得的收入，包括勒索和盗窃所得等，是否具有长期可持续性尚不明确”。[33]

结语：管理制裁和反恐融资风险

由于制裁具有指向性强的特性和与恐怖融资联系的风险，为在受制裁国家和恐怖融资网进行或与其有关的商业活动设置切实的风险评估框架非常重要。

机构应制定适当的风险评估工具，识别高风险客户，并制定增强尽职调查，识别与受制裁公司和个人的直接或间接联系。最后，有必要根据风险评估的结果实施风险降低措施和监控程序，管理并将制裁风险敞口减至最少。

Jennifer Hanley-Giersch，CAMS，管理合伙人，Berlin Risk Ltd.，德国柏林，jennifer.hanley@berlinrisk.com

[22] “Guidance Relating to the Lifting of Certain U.S. Sanctions Pursuant to the JCPOA on Implementation Day,” U.S. Department of the Treasury, January 16, 2016, https://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/Programs/Documents/implement_guide_jcpoa.pdf
[23] 详见原欧盟文件：http://eeas.europa.eu/top_stories/pdf/iran_implementation/information_note_eu_sanctions_jcpoa_en.pdf
[24] “OFAC Release: JCPOA Iran-Related Designation Listing Removals,” OFAC, January 16, 2016.
[25] *See Consolidated list of persons, groups and entities subject to EU financial sanctions* current list here: http://eeas.europa.eu/cfsp/sanctions/consol-list/index_en.htm
[26] “Treasury Sanctions—Those Involved in Ballistic Missile Procurement for Iran,” U.S. Department of the Treasury, January 17, 2016, https://www.treasury.gov/press-center/press-releases/Pages/jl0322.aspx
[27] “Information Note on EU Sanctions to be Lifted Under the JCPOA,” January 16, 2016, http://www.ierc.bia-bg.com/uploads/news/files/news_711334453959ff3cc38b3b8d451d8017.pdf
[28] “Financing of the Terrorist Organisation Islamic State in Iraq and the Levant,” FATF, Februrary 2015, http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Financing-of-the-terrorist-organisation-ISIL.pdf
[29] 同上。
[30] 同上。
[31] 同上。
[32] 同上。
[33] 同上。