



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.12.2007
KOM(2007) 827 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN

om gennemførelsen af Rådets afgørelse af 17. oktober 2000 om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder for så vidt angår udveksling af oplysninger (2000/642/RIA)

1. INDLEDNING

Formålet med denne rapport er at vurdere, om medlemsstaterne har etableret en samarbejdsordning til støtte for det arbejde, der udføres af deres finansielle efterretningsenheder (FIU), som fastsat i Rådets afgørelse 2000/642/RIA (i det følgende benævnt "afgørelsen"). De finansielle efterretningsenheder udgør et væsentligt led i bestræbelserne på at bekæmpe hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, og det er vigtigt at fremme et tæt samarbejde mellem dem.

Afgørelsen, der blev udarbejdet på finsk initiativ, skal forbedre samarbejdet mellem de finansielle efterretningsenheder om bekæmpelse af hvidvaskning af penge¹. Den søger at løse problemerne vedrørende kommunikation og informationsudveksling mellem finansielle efterretningsenheder med forskellig juridisk status (administrative, retslige eller retshåndhævende myndigheder) og indeholder bestemmelser om direkte kommunikation mellem dem. Den bygger på de standarder og principper, der er fastlagt af Egmont-Gruppen², og henstillingerne fra Den Finansielle Aktionsgruppe ("FATF")³.

Det blev også erkendt i den strategi for bekæmpelse af terrorismefinansiering, som blev fastlagt på EU-plan i december 2004⁴, at samarbejdet mellem de finansielle efterretningsenheder er af stor betydning. Den foreliggende rapport udkommer desuden på rette tidspunkt, da det tredje direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge⁵, som stadfæster mange aspekter ved de finansielle efterretningsenheders opgaver og samarbejde, der er fastsat i afgørelsen, skal være gennemført i medlemsstaternes lovgivning den 15. december 2007. Ud over direktivet gælder forordningen om kontrol med likvide midler⁶ fra den 15. juni 2007, og det er heri fastsat, at medlemsstaternes kompetente myndigheder skal stille de oplysninger, som de har indhentet i henhold til forordningen, til rådighed for deres nationale finansielle efterretningsenhed. Endelig indeholder Europarådets konvention nr. 198 fra 2005⁷ bestemmelser, der svarer til afgørelsen.

Det er i stigende grad blevet nødvendigt at styrke det europæiske samarbejde, da den mængde oplysninger, der behandles af de finansielle efterretningsenheder, er vokset i de senere år. Mange medlemsstater melder om en stigning i antallet af sager vedrørende europæisk og internationalt samarbejde, jf. f.eks. den tyske finansielle efterretningsenheds årsberetning for 2005⁸: "FIU samarbejdede med udenlandske FIU i 657 tilfælde i 2005. Der er således tale om en stigning på 8.4 % i forhold til det foregående år. Stigningen fra 2003 til 2004 var på 25 %."

¹ Afgørelsens anvendelsesområde er begrænset til samarbejde om bekæmpelse af hvidvaskning af penge, men i praksis omfatter FIU-samarbejdet også bekæmpelse af finansiering af terrorisme (CFT). 12 medlemsstater har meddelt, at deres FIU også har bemyndigelse med hensyn til CFT.

² Egmont-Gruppen er et internationalt samarbejdsforum for finansielle efterretningsenheder, der blev oprettet i 1995 for at fremme og forbedre det internationale samarbejde om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og (senere) bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Alle finansielle efterretningsenheder i EU deltager i Egmont-Gruppen.

³ FATF er det vigtigste internationale, normsættende organ inden for bekæmpelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, og har fastsat væsentlige normer for FIU ved henstilling 26, 30, 32 og 40.

⁴ «Bekæmpelse af finansiering af terrorisme», 16089/04 af 14. december 2004 (Rådets dokument).

⁵ Direktiv 2005/60/EF om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

⁶ Forordning (EF) nr. 1889/2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet.

⁷ Europarådets konvention (nr. 198) om hvidvaskning, efterforskning samt beslaglæggelse og konfiskation af udbyttet fra strafbare forhold og om finansiering af terrorisme.

⁸ www.bka.de/profil/zentralstellen/geldwaesche/pdf/fiu_germany_annual_report_2005.pdf

2. RAPPORTENS FORMÅL OG EVALUERINGSMETODEN

I henhold til artikel 34, stk. 2, litra c), i traktaten om Den Europæiske Union ("TEU") indebærer Rådets afgørelser om politisamarbejde og retligt samarbejde i kriminalsager ingen indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser, men vedtages i andet øjemed i overensstemmelse med målsætningerne i TEU's afsnit VI. Traktaten gør det klart, at sådanne afgørelser er bindende, og det kan være nødvendigt, at medlemsstaterne ændrer deres nationale lovgivning for at bringe den i overensstemmelse med afgørelsen.

Medlemsstaterne skal efterkomme afgørelsen inden den 17. oktober 2003, jf. afgørelsens artikel 9, stk. 2, hvori det er fastsat, at "medlemsstaterne skal sørge for, at de er i stand til at samarbejde fuldt ud i overensstemmelse med bestemmelserne i denne afgørelse ...".

Den foreliggende rapport, der ganske vist ikke er omhandlet i afgørelsen, giver en første faktisk vurdering af, om medlemsstaterne har de retlige og praktiske rammer, der sætter deres finansielle efterretningsenhed i stand til at samarbejde i overensstemmelse med Rådets afgørelse.

Ved brev af 24. maj 2006 anmodede Kommissionen de daværende 25 EU-medlemsstater om at give meddelelse om deres gennemførelsesforanstaltninger og rykkede for disse oplysninger ved brev af 23. oktober 2006. Bulgarien og Rumænien modtog en tilsvarende anmodning ved brev af 24. januar 2007. I juni 2007 havde 26 medlemsstater efterkommet anmodningen, mens Irland hidtil kun har fremsendt et foreløbigt svar. Rapporten er udarbejdet på grundlag af disse svar, hvoraf nogle kun er delvise og ikke redegør detaljeret for gennemførelsen. Nogle medlemsstater har ikke sendt Kommissionen alle de relevante dokumenter vedrørende deres gennemførelsesbestemmelser. Den faktuelle vurdering og de efterfølgende konklusioner bygger derfor i nogle tilfælde på ufuldstændige oplysninger.

Rapporten fokuserer på FIU-samarbejdets retlige aspekter, men berører også de praktiske aspekter - så vidt muligt på grundlag af de indsendte svar. Analysen af disse to aspekter er af væsentlig betydning, da FIU-samarbejdet bestemmes af praktiske aspekter, der strækker sig videre end lovbestemmelser. Det kan også betyde, at der på trods af, at en medlemsstats lovgivning opfylder kravene i Rådets afgørelse, kan være praktiske problemer, som man ikke opdager. Gennemførelsen på såvel det retlige som det praktiske plan har kompliceret vurderingen, især fordi medlemsstaternes svar i de fleste tilfælde fokuserede på de retlige aspekter. Desuden betyder afgørelsens ordlyd, at mange aspekter er åbne for fortolkning.

3. OVERSIGT OVER MEDLEMSSTATERNES SVAR

Denne del af rapporten analyserer på tematisk grundlag situationen med hensyn til afgørelsens enkelte bestemmelser⁹, nemlig artikel 1-7 og 9. Der er påvist følgende nøgleproblemer:

- Definition af FIU
- Grundlag for udveksling af oplysninger
- Betingelser for udveksling af oplysninger

⁹ 5 medlemsstater gav oplysninger vedrørende artikel 8. UK gav meddelelse om anvendelsen af artikel 10.

Det er vigtigt at notere sig allerede på nuværende tidspunkt, at medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder har forskellig status: 12 er administrative (FR, SI, BE, CZ, IT, ES, LV, PL, MT, RO, EL, BG), 11 er retshåndhævende (DE, HU, UK, SE, SK, EE, AT, FI, LT, PT, IE) og 1 er retslig (LU). 3 kan betragtes som hybrider (DK, CY, NL).

3.1. DEFINITION AF FIU

Artikel 2, stk. 1, overtager i vid udstrækning Egmont-Gruppens definition af FIU¹⁰, og medlemsstaterne skal sikre, at deres FIU er "en central, national enhed, der ... er ansvarlig for at modtage (og hvor det er tilladt, anmode om), analysere og viderebringe finansielle oplysninger ... til de kompetente myndigheder". Denne definition er også i overensstemmelse med artikel 21 i det tredje direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge. De fleste medlemsstater (i alt 18) gav meddelelse om retsgrundlaget for deres FIU.

- (a) *En central, national enhed, der er ansvarlig for at viderebringe oplysninger – artikel 2*

Dette er et vigtigt aspekt ved FIU-samarbejdet. Den finansielle efterretningsenhed skal enten være et selvstændigt organ eller en særskilt del af en organisation, så medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder kan samarbejde direkte og udveksle oplysninger indbyrdes. Medlemsstaterne opfylder i vid udstrækning dette krav, og nogle af dem (MT, RO, LV) meddelte, at deres FIU var en særskilt juridisk person. Det skal bemærkes, at der i græsk lovgivning henvises til en "National Myndighed for Bekæmpelse af Hvidvaskning af Penge", "hvis mødested fastsættes ved en ministerbeslutning". Desuden hersker der en vis uklarhed i tilfælde (f.eks. CZ, HU), hvor lovgivningen ikke tillægger selve den finansielle efterretningsenhed, men hele den organisation, hvori den indgår, de relevante funktioner og ansvarsopgaver. UK, DK, EE, FI, BG, IE, IT, AT, ES, LU, SK har ikke givet klare oplysninger på dette område.

Med henblik på FIU-samarbejdet er det vigtigt at give den finansielle efterretningsenhed klare beføjelser til "videregivelse" af oplysninger¹¹. Denne funktion berører især videregivelsen på nationalt plan, hvor den finansielle efterretningsenhed videregiver oplysninger til de kompetente myndigheder, men den skal også kunne videregive oplysninger på internationalt plan. Nogle landes lovgivning (EL, NL, SE, CZ, HU, CY, PL, RO) indeholder bestemmelser om samarbejde med de tilsvarende udenlandske finansielle efterretningsenheder, men uden at "videregivelse" nævnes specifikt ved angivelsen af deres vigtigste opgaver. Nogle medlemsstater - såsom UK, DK, SK, EE, AT, ES, FI, BG, IE, LU, IT – har ikke givet klare oplysninger på dette område.

- (b) *Relevante oplysninger indsamlet på nationalt plan - artikel 1, stk. 1, og artikel 2, stk. 1*

Afgørelsen er forholdsvis vag med hensyn til, hvor mange oplysninger de finansielle efterretningsenheder skal have adgang til, og indeholder kun det såkaldte multidisciplinære

¹⁰ Definitionen blev vedtaget på Egmont-Gruppens plenarmøde i 1996 og ændret i juni 2004.

¹¹ Denne rapport behandler udelukkende de finansielle efterretningsenheders udveksling af oplysninger, som er en af deres vigtigste samarbejdsopgaver, og berører ikke videregivelse af oplysninger til retshåndhævende myndigheder eller andre kompetente myndigheder, såsom tilsynsmyndigheder.

krav (artikel 4, stk. 2), nemlig at informationsudvekslingen skal omfatte alle relevante administrative, retshåndhævelsesmæssige og finansielle oplysninger. Den efterfølgende analyse, der udelukkende bygger på de indkomne svar, tager derfor sigte på at opnå en bedre forståelse af, hvilke "*relevante oplysninger*" der indsamles *inden for* den finansielle efterretningsenhed, i henhold til artikel 1, stk. 1, men uden direkte at vurdere medlemsstaternes gennemførelsesniveau. Et vigtigt element i denne forbindelse er de forpligtelser, der følger af direktiverne om bekæmpelse af hvidvaskning af penge. For at sikre et effektivt samarbejde ville det også være af betydning for en medlemsstats finansielle efterretningsenhed at vide, hvilke oplysninger der indsamles hos en finansiell efterretningsenhed i en anden medlemsstat.

Medlemsstaternes regler for, om de finansielle efterretningsenheder har adgang til visse databaser eller kan kræve yderligere oplysninger fra forskellige myndigheder, er vidt forskellige. Nogle medlemsstater har meddelt, at de kræver, at politioplysninger er tilgængelige, og i andre tilfælde gives der også oplysninger fra told- og skattevæsenet (SE, DE) eller fra en række andre myndigheder (BE, EL, LT, LV, PL, ES, MT, RO, CZ, FI, IT). I nogle tilfælde betyder denne bredere dækning, at det bliver uklart, hvilke myndigheder der præcist skal give oplysningerne, som f.eks. "offentlige myndigheder" (LV), "relevante udøvende organer" (ES). HU, UK, LU, DK, SK, EE, AT, FR, NL, PT, IE, BG har ikke givet konkrete oplysninger på dette område.

(c) *Relevante oplysninger – retshåndhævende myndigheders pligt til at give FIU oplysninger - knyttet til artikel 4, stk. 2*

Nogle medlemsstater meddelte Kommissionen, at det er fastsat i deres lovgivning, at de retshåndhævende myndigheder skal give oplysninger til den finansielle efterretningsenhed. DE, BE, MT, LT, PL, SE, CZ, IT, CY har specifikt nævnt en sådan forpligtelse.

(d) *Relevante oplysninger – den finansielle efterretningsenheds mulighed for at kræve yderligere finansielle oplysninger fra nationale indberettende myndigheder – knyttet til artikel 4, stk. 2*

Da de finansielle efterretningsenheders indbyrdes informationsudveksling vedrører følsomme oplysninger, er det vigtigt, at man ved, om den finansielle efterretningsenhed har ret til at kræve yderligere oplysninger om indberetning af mistænkelige transaktioner fra finansieringsinstitutter eller andre indberettende myndigheder. Mange medlemsstater (HU, FR, SI, SE, BE, EL, FI, EE, LT, NL, MT, RO, PL, LV, IT, DE) har meddelt, at deres lovgivning giver FIU mulighed for at kræve yderligere oplysninger fra finansieringsinstitutter og andre indberettende myndigheder. UK, LU, DK, SK, AT, PT, IE, BG, ES, CZ, CY har ikke givet klare oplysninger på dette område.

(e) *Underretning af Rådets generalsekretariat [artikel 2, stk. 3]*

Medlemsstaterne skal skriftligt underrette Rådets generalsekretariat om, hvilken enhed der er deres finansielle efterretningsenhed i denne artikels forstand. Kun 4 medlemsstater (DE, LU, IT, MT) angav i deres svar, at de havde gjort dette eller var i færd med det.

3.2. GRUNDLAG FOR UDVEKSLING AF OPLYSNINGER

Udvekslingen af oplysninger har til formål at give de finansielle efterretningsenheder mulighed for at analysere indberetning af mistænkelige transaktioner korrekt¹². 17 medlemsstater indberettede lovbestemmelser, der bekræfter retten til og behovet for samarbejde med udenlandske finansielle efterretningsenheder. Kun spansk lovgivning skelner mellem samarbejde og informationsudveksling mellem finansielle efterretningsenheder på EU-plan og på internationalt plan. Det blev konstateret, at 18 medlemsstater havde en særlig bestemmelse om informationsudveksling i deres lovgivning, at 3 medlemsstaters lovgivning tilsyneladende havde bestemmelser om samarbejde mellem finansielle efterretningsenheder (LT, NL, PT), men ikke specielt om informationsudveksling. Græsk lovgivning ser ud til at indeholde en begrænsning, idet den omfatter internationalt samarbejde generelt og kun den finansielle efterretningsenheds modtagelse af oplysninger. DK, BG, IE, AT gav ingen konkrete oplysninger på dette område.

(a) *"FIU udveksler uopfordret eller på opfordring alle til rådighed stående oplysninger, som måtte være relevante..." – artikel 1, stk. 2)*

4 medlemsstater (HU, SI, LV, MT) meddelte, at de havde lovbestemmelser derom, mens 4 andre medlemsstater (FR, SE, CZ, CY) erklærede specifikt, at de udveksler oplysninger både uopfordret og på opfordring, men uden at det er fastsat ved lov.

(b) *En politimyndighed udpeget som FIU kan give oplysninger – artikel 1, stk. 3)*

Hermed fastlægges mindre strenge krav til retshåndhævende finansielle efterretningsenheder. Medlemsstaterne har ikke givet specifikke oplysninger om denne artikel, som tyder på, at der gælder andre lovbestemmelser for retshåndhævende myndigheder end for andre typer FIU.

(c) *De finansielle efterretningsenheders udførelse af deres opgaver påvirkes ikke af deres interne status - artikel 3*

Det overlades til medlemsstaterne at give den finansielle efterretningsenhed den status, de finder mest hensigtsmæssig, men den skal kunne udføre sine opgaver ordentligt. 23 medlemsstater indsendte erklæringer eller lovbestemmelser om, at der samarbejdes med udenlandske finansielle efterretningsenheder uanset deres status. Der hersker dog uklarhed i visse tilfælde, hvor samarbejdet bygger på relevante politilove (f.eks. AT, SK), og det er vanskeligt at bedømme, om bestemmelserne omfatter alle typer FIU, da dette ikke er anført klart i teksten. NL er den eneste medlemsstat, hvis lovgivning udtrykkeligt henviser til "*politimyndigheder og andre myndigheder* med tilsvarende opgaver, udpeget af udenlandske stater". UK, DK, BG, IE gav ingen konkrete oplysninger på dette område.

3.3. BETINGELSER FOR UDVEKSLING AF OPLYSNINGER

Flere bestemmelser i afgørelsen (artikel 4, 6, 7 og artikel 9, stk. 1) indeholder betingelser, som vedrører de forskellige stadier i udvekslingen. 11 medlemsstater (FR, UK, SI, CY, EE, AT,

¹² Det er vigtigt at bemærke, at de oplysninger, der udveksles mellem de finansielle efterretningsenheder altid vedrører mistanke, og at der derfor ikke er nogen overlappning med andre former for europæisk samarbejde (f.eks. Europol).

EL, LV, PL, PT, RO) understregede generelt, at de anvender Egmont-Gruppens principper¹³ i forbindelse med informationsudvekslingen og dermed opfylder de relevante krav i afgørelsen. 2 medlemsstater nævnte specielt, at de giver en kortfattet redegørelse for de relevante forhold (CZ, NL) (*artikel 4, stk. 1*).

(a) Ved besvarelse af en anmodning – artikel 4, stk. 2)

Ved besvarelse af en anmodning skal den finansielle efterretningsenhed give alle relevante oplysninger, herunder tilgængelige finansielle oplysninger og de ønskede oplysninger af retshåndhævelsesmæssig karakter. Der er her tale om en af afgørelsens vigtigste bestemmelser.

9 medlemsstater (HU, FR, SE, ES, NL, BE, CZ, EE, UK) fremsendte erklæringer og lovbestemmelser, som i en vis grad påviser omfanget af de udvekslede oplysninger, uden dog altid at fastslå nøjagtigt, om der er tale om finansielle oplysninger eller oplysninger af retshåndhævelsesmæssig karakter. Mens nogle medlemsstater (HU, FR, BE, CZ, EE) understregede, at de også videregiver finansielle bankoplysninger, må det formodes, at andre har vanskeligt ved at gøre dette. Der er tilsyneladende store forskelle med hensyn til, hvilke oplysninger de finansielle efterretningsenheder kan videregive. Da afgørelsen ikke indeholder nogen definition af "alle relevante oplysninger" er det vanskeligt at vurdere, om medlemsstaterne virkelig efterkommer dette væsentlige aspekt.

Gensidighedsprincippet er ikke en forudsætning for informationsudveksling i henhold til afgørelsen, men indgår i mange medlemsstaters relevante lovgivning eller praksis (FR, SI, BE, RO, CZ, PL). Til gengæld meddelte EE, at man havde opgivet dette princip.

(b) Tilfælde, hvor anmodninger kan afslås – artikel 4, stk. 3)

Artikel 4, stk. 3, fastslår i ret brede vendinger, i hvilke tilfælde en finansiell efterretningsenhed kan nægte at videregive oplysninger til de tilsvarende enheder i udlandet. 5 medlemsstater (HU, FR, ES, MT, NL) indberettede lovbestemmelser af forskellig art. I denne forbindelse er der oftest blevet henvist til grundprincipper som suverænitet, national sikkerhed og risikoen for at skade strafferetlige undersøgelser. 22 medlemsstater har ikke givet konkrete oplysninger på dette område.

(c) Uopfordret udveksling af oplysninger - artikel 6

Generelt skelnes der tilsyneladende ikke mellem oplysninger, der kan videregives "ved besvarelse af en anmodning" eller uopfordret.

(d) Beskyttede kommunikationsveje - artikel 7

På grund af behovet for en sikker informationsudveksling, er medlemsstaterne i henhold til afgørelsen forpligtede til at have beskyttede kommunikationsveje. Der blev nævnt følgende vigtige kommunikationsveje: Egmont Secure Web (en sikker, krypteret mulighed for at udveksle oplysninger over internettet), FIU.NET (computerbaseret kommunikationsplatform på EU-plan), Europol og Interpol for de retshåndhævende myndigheder, der er udpeget som finansielle efterretningsenheder.

¹³ Principper for udveksling af oplysninger mellem de finansielle efterretningsenheder i sager om hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, Haag, den 13. juni 2001.

11 medlemsstater (DE, FR, BE, CZ, SK, ES, EL, FI, LV, NL, PT) bekræftede, at de deltog i FIU.NET, SE og CY ønsker at deltage, men AT deltager ikke. 15 medlemsstater (DE, UK, FR, SE, BE, CZ, SK, CY, AT, ES, EL, FI, LV, NL, PT) bekræftede, at de anvender Egmont Secure Web.

(e) Aftalememoranda - artikel 9

I visse tilfælde er aftalememoranda af væsentlig betydning for informationsudvekslingen, og de kan være en måde at gennemføre afgørelsens bestemmelser på uden lovgivningsmæssige indgreb.

16 medlemsstater (DE, FR, SE, BE, EE, ES, EL, FI, LV, NL, PT, RO, PL, IT, MT, CZ) har erklæret, at de har aftalememoranda med andre lande. Nogle medlemsstater (DE, FR, SE, CZ, IT, MT, EE) anførte, at de ikke var forpligtede til at anvende sådanne aftalememoranda. Den polske lovgivning indeholder en begrænsning, idet det er fastsat, at udvekslingen af oplysninger med finansielle efterretningsenheder i udlandet skal ske "på gensidigt grundlag i den form, der er fastsat i bilaterale aftaler". HU, UK, SI, LU, DK, SK, CY, AT, LT, BG, IE gav ingen konkrete oplysninger på dette område.

3.4. FORTROLIGHED OG DATABESKYTTELSE

Mange medlemsstater bekræftede, at de var meget opmærksomme på forhold af fortrolig karakter og på overholdelse af strenge nationale databeskyttelsesregler, hvilket betyder, at de generelle databeskyttelsesregler finder anvendelse på de finansielle efterretningsenheder. Nogle medlemsstater henviste også til EU's databeskyttelsesdirektiv¹⁴.

(a) Anvendelse af de modtagne oplysninger - artikel 5, stk. 1 - 3

Nogle medlemsstater (LU, MT, PL, CZ, HU, FR, ES, SI, FI, RO, LV) meddelte, at de havde en generel bestemmelse om, at oplysninger, som de modtog fra indenlandske og/eller internationale kilder, skulle anvendes i forbindelse med bekæmpelse af hvidvaskning af penge (og bekæmpelse af finansiering af terrorisme). Nogle få medlemsstater (DE, SE, NL) oplyste, at oplysningerne kun kan anvendes til indbyrdes aftalte formål og med de begrænsninger, modparten har krævet. 13 medlemsstater gav ingen konkrete oplysninger på dette område.

For at sikre at de indhentede oplysninger reelt kan anvendes til strafferetlig efterforskning eller retsforfølgning i forbindelse med hvidvaskning af penge, er det fastsat i artikel 5, stk. 3, at den medlemsstat, der har fremsendt oplysningerne ikke kan nægte sit samtykke hertil, medmindre det sker under henvisning til begrænsninger i henhold til dens nationale lovgivning eller de forhold, der er omhandlet i artikel 4, stk. 3. Det var kun nogle få medlemsstater (f.eks. NL, DK), der gav oplysninger på dette område, og de anførte, at videregivelse af oplysningerne forudsætter en vurdering fra bestemte myndigheders side.

(b) Ingen adgang for andre myndigheder, organer eller instanser - artikel 5, stk. 4

LT, RO, CZ, BE, DE, NL, AT, LV, CY, EL indsendte erklæringer og lovbestemmelser om, at den finansielle efterretningsenheds oplysninger ikke er tilgængelige for tredjemand. Der hersker tilsyneladende en vis uklarhed med hensyn til udtrykket "andre myndigheder, organer

¹⁴ Direktiv 95/46/EF af 24. oktober 1995 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger og om fri udveksling af sådanne oplysninger, EFT L 281 af 23.11.1995.

eller instanser", der er anvendt i afgørelsen. Det er noget uklart, hvordan denne bestemmelse harmonerer med udtalelserne fra visse medlemsstater (såsom SE, FI) om, at deres finansielle efterretningsenhed har bemyndigelse til at videregive oplysninger til andre retshåndhævende myndigheder, eller at de oplysninger, deres finansielle efterretningsenhed er i besiddelse af, er (delvis) tilgængelige for politiet. Desuden ser det ud til, at databeskyttelsesreglerne i visse tilfælde (HU, UK) finder anvendelse på den organisation, som efterretningsenheden indgår i, men at der ikke er fastsat specifikke bestemmelser for selve efterretningsenheden. LU, EE, IT, SK, PL, PT, BG, IE sendte ingen konkrete oplysninger på dette område. Under disse omstændigheder er det vanskeligt at vurdere, om artikel 5, stk. 4, er overholdt.

(c) *Europarådets konvention, samme fortroligheds- og databeskyttelsesniveau – artikel 5, stk. 5*

Medlemsstaterne har ikke givet detaljerede oplysninger om, hvorvidt de efterkommer Europarådets konvention fra 1981¹⁵ og dets anbefaling nr. R(87) 15 fra 1987¹⁶, som fastsat i artikel 5, stk. 5.

I artikel 5, stk. 5, er det endvidere fastsat, at "de forelagte oplysninger er beskyttet ... af mindst de samme bestemmelser om tavshedspligt og beskyttelse af personoplysninger som dem, der gælder i henhold til den nationale lovgivning, der gælder for *den anmodende finansielle efterretningsenhed*". Dette indebærer anerkendelse af den anden stats lovgivning.

Nogle medlemsstater meddelte, at det i henhold til deres lovgivning er en forudsætning for at videregive oplysninger til en udenlandsk finansiell efterretningsenhed, at denne er underlagt de samme bestemmelser om fortrolighed (BE, MT, RO) eller tavspilgt (FR, ES) som fastsat i den nationale lovgivning i den stat, der fremsender oplysningerne, eller at modparten skal have et reguleret databeskyttelsessystem (SI). Sådanne krav kan være gyldige i forbindelse med internationalt samarbejde, men synes ikke at være i fuld overensstemmelse med EU-kravene, som fastsat i artikel 5, stk. 5. Desuden skal det tages i betragtning, at "tavshedspligt" kun er et enkelt aspekt ved "fortrolighed".

4. KONKLUSIONER

Samarbejdet mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder skal bygge på et retligt og reguleringsmæssigt grundlag, der skaber gensidig tillid. Denne rapport giver et første indblik i medlemsstaternes gennemførelse af afgørelsen om samarbejdet mellem de finansielle efterretningsenheder. Den bekræfter, at der er store forskelle i den måde, hvorpå de finansielle efterretningsenheder er organiseret, den type oplysninger, der er tilgængelige for dem, og deres mulighed for at udveksle dem.

I betragtning af de foreliggende oplysninger fokuserer rapporten hovedsagelig på lovgivningen og i mindre grad på samarbejdets praktiske aspekter, som dog er af væsentlig betydning. Lovgivningen kan godt være i overensstemmelse med afgørelsen, men praksis kan vise et helt andet billede. Generelt set skelnes der ikke i medlemsstaternes lovgivning mellem samarbejde på EU-plan og internationalt samarbejde.

¹⁵ Europarådets konvention nr. 108 om beskyttelse af det enkelte menneske i forbindelse med elektronisk databehandling af personoplysninger (1981).

¹⁶ Anbefaling nr. R(87)15 af 15. september 1987 om politiets brug af personoplysninger.

Medlemsstaterne kan i vid udstrækning anses for *retligt* at opfylde de fleste af afgørelsens nøglekrav: lovbestemmelser om de finansielle efterretningsenheders opgaver og om samarbejde mellem finansielle efterretningsenheder med forskellig retlig status. Der mangler dog tilsyneladende klarhed over de gældende retlige rammer for databeskyttelsesspørgsmål i forbindelse med de finansielle efterretningsenheder. Der vil blive skabt mere klarhed over databeskyttelsesspørgsmålet, når *forslaget til rammeafgørelse om databeskyttelse i forbindelse med retshåndhævelse* er vedtaget formelt¹⁷, og medlemsstaterne begynder at gennemføre den. I denne forbindelse skal det vurderes, om der er behov for supplerende foranstaltninger. Der kan også være behov for at forbedre det generelle kendskab til de relevante databeskyttelsesregler, som gælder for de finansielle efterretningsenheder, og man kunne overveje at drøfte udarbejdelse af retningslinjer.

Der opstår flere spørgsmål vedrørende praksis i forbindelse med anvendelsen af afgørelsens artikel 4, stk. 2, idet mange administrative finansielle efterretningsenheder ikke kan udveksle politioplysninger eller skal bruge lang tid til at videregive sådanne oplysninger. Nogle retshåndhævende finansielle efterretningsenheder er måske ikke i stand til at udlevere en række vigtige oplysninger fra deres databaser til administrative enheder. Mange vanskeligheder opstår, fordi der ikke er nogen fælles aftale om, hvilke oplysninger der er tilgængelige for de finansielle efterretningsenheder, og hvilke "relevante oplysninger" der skal udveksles. Denne uklarhed kan føre til fejlkommunikation og misforståelser.

På denne baggrund foreslås det, at medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder som en første skridt fastlægger, hvad der er god praksis med hensyn til de oplysninger, der er tilgængelige på nationalt plan for de finansielle efterretningsenheder. Desuden skal det understreges, at adgang til supplerende finansielle oplysninger og muligheden for at udveksle sådanne oplysninger er af væsentlig betydning for, at efterretningsenhederne kan fungere effektivt.

Da betingelserne for udveksling af oplysninger hovedsagelig gennemføres på det praktiske plan, er det vanskeligt at bedømme det nøjagtige gennemførelsesniveau på grundlag af de indsendte svar. Det kunne overvejes, om et standardaftalememorandum mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder ville kunne lette udvekslingen af oplysninger på EU-plan og fremme det multilaterale samarbejde.

Det er vigtigt at styrke det praktiske samarbejde mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder. Dette kunne blandt andet ske gennem det arbejde, der udføres i EU FIU Platformen¹⁸, og gennem et veldefineret FIU.NET-projekt, som sikrer et effektivt samarbejde i praksis. Arbejdet i EU FIU Platformen kan betragtes som et værdifuldt udgangspunkt.

Det kan være nødvendigt at overveje, om afgørelsens bestemmelser bør ajourføres, så den også kommer til at omfatte bekæmpelse af finansiering af terrorisme og indeholde samme krav for alle de finansielle efterretningsenheder, uanset deres retlige status.

¹⁷ Der blev opnået politisk enighed om forslaget på Rådets møde (retlige og indre anliggender) den 8. og 9. november 2007.

¹⁸ Uformel platform, som Kommissionen oprettede i 2006 med henblik på drøftelse af gennemførelsen af det tredje direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge på områder, der er relevante for de finansielle efterretningsenheder.