



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 29.11.2005
KOM(2005) 620 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET, EUROPA-PARLAMENTET
OG DET EUROPÆISKE ØKONOMISKE OG SOCIALE UDVALG**

**Forebyggelse og bekæmpelse af finansiering af terrorisme gennem bedre koordinering
på nationalt plan og større åbenhed i den almennyttige sektor.**

INDLEDNING

En af hjørnestenene i EU's bekæmpelse af terrorisme er at forhindre terrorister i at få adgang til finansielle kilder. Dette fremhæves i handlingsplanen om bekæmpelse af terrorisme¹ og Rådets erklæringer efter terrorangrebene i Madrid og London². EU's politik på området blev yderligere præciseret i Kommissionens meddelelse af oktober 2004³ og EU's strategi for bekæmpelse af finansieringen af terrorisme af december 2004⁴. Det fremgår klart heraf, at formålet med indsatsen ikke kun er at forhindre terrorister i at få adgang til midler, men også at optimere brugen af finansiell efterretning i forbindelse med alle aspekter af bekæmpelse af terrorisme.

Det Europæiske Råd opfordrede i sin erklæring af 25. marts 2004 om bekæmpelse af terrorisme medlemsstaterne til at øge samarbejdet mellem de nationale myndigheder, de finansielle efterretningsenheder og private finansieringsinstitutter for at sikre en bedre udveksling af oplysninger om finansiering af terrorisme⁵. I erklæringen blev Kommissionen også opfordret til at overveje at forbedre retsfor skrifterne vedrørende almennyttige organisationer, som terrorister kan anvende til at finansiere deres aktiviteter, og skabe større åbenhed i forbindelse med disse organisationer. I denne meddelelse behandles disse centrale spørgsmål i forbindelse med bekæmpelse af finansiering af terrorisme. I del I vurderes en række spørgsmål vedrørende koordineringen på nationalt plan. I del II ses der nærmere på, hvor udsat den almennyttige sektor er for at komme til at finansiere terrorisme, og der rettes en henstilling til medlemsstaterne og foreslås rammer til en adfærdskodeks for almennyttige organisationer (vedlagt som bilag til denne meddelelse).

DEL I - NATIONALE KOORDINERINGSORGANER

Ekspertevalueringen vedrørende terrorisme ("National anti-terrorist arrangements: improving national machinery and capability for the fight against terrorism")⁶ har vist sig at være et værdifuldt redskab for medlemsstaterne, når de skal vurdere deres nationale foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme. Bekæmpelse af finansiering af terrorisme indgik i ekspertevalueringen. Denne opgaves enorme størrelse har medført, at der i landerapporter og henstillinger ikke altid er blevet gået i dybden med finansiering af terrorisme. Det bør derfor overvejes at fokusere på de nationale foranstaltninger til bekæmpelse af finansiering af

¹ Handlingsplan om bekæmpelse af terrorisme 10586/04 af 15.6.2004 (rådsdokument).

² Erklæring vedrørende bekæmpelse af terrorisme vedtaget af Det Europæiske Råd den 25.3.2004; Rådets erklæring om EU's reaktion på bombeangrebene i London vedtaget på Rådets ekstraordinære møde (retlige og indre anliggender) 13.7.2005.

³ Kommissionens meddelelse om forebyggelse og bekæmpelse af finansiering af terrorisme af 20.1.2004, KOM(2004) 700.

⁴ "Bekæmpelse af finansieringen af terrorisme" fremlagt af Generalsekretæren/Den Højtstående Repræsentant og Kommissionen for Det Europæiske Råd (rådsdokument 16089/04 af 14.12.2004).

⁵ I Den Finansielle Aktionsgruppes henstilling 31 opfordres landene til at sikre, at de politiske beslutningstagere, de finansielle efterretningsenheder, de retshåndhævende myndigheder og tilsynsførende råder over effektive mekanismer, der sætter dem i stand til at samarbejde og om nødvendigt koordinere internt med hinanden i forbindelse med udviklingen og gennemførelsen af politikker og aktiviteter med henblik på at bekæmpe hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

⁶ Efter angrebene den 11.9.2001 iværksatte Rådet (retlige og indre anliggender) i september 2001 en vurdering af de nationale foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme.

terrorisme og udnytte resultaterne i denne meddelelse som et muligt grundlag for en opfølgende ekspertevaluering.

I Haag-programmet anføres det, at det forhold, at oplysninger blot formidles på tværs af grænserne, ikke længere er tilstrækkeligt i EU⁷. For at udnytte de oplysninger, der udveksles mellem de kompetente myndigheder i EU, skal der være en overordnet og effektiv koordinering på nationalt plan med henblik på at indsamle, sammenligne og analysere relevante oplysninger og finde frem til pålidelige efterretningsoplysninger af høj kvalitet om straffelovsovertrædelser. En velkoordineret national udnyttelse af oplysninger er afgørende for, at "tilgængelighedsprincippet"⁸ fungerer effektivt, da manglende national koordinering og efterretningsoplysninger af høj kvalitet om straffelovsovertrædelser kan medføre, at de oplysninger, der ønskes på EU-plan, ikke er tilgængelige.

I EU's strategi for bekæmpelse af finansiering af terrorisme blev Kommissionen opfordret til at vurdere de nationale koordineringsorganer mellem forskellige ministerier, organer og andre aktører, der er involveret i bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Den blev desuden opfordret til at overveje andre mulige samarbejdsmetoder mellem de retshåndhavende tjenester/efterretningstjenester og den private sektor. Kommissionens analyse er hovedsagelig baseret på medlemsstaternes besvarelse af et spørgeskema, der blev sendt til de 25 EU-lande i midten af marts 2005, samt drøftelser med Europol og repræsentanter for erhvervslivet.

I besvarelserne af dette spørgeskema bekræftede medlemsstaterne, at de statslige organer, der er involveret i bekæmpelse af finansiering af terrorisme, bl.a. er finans-, justits-, indenrigs-, udenrigs- og finansministerierne samt de finansielle efterretningsenheder, bagmandspolitiet, statsanklageren, toldvæsnet, skatteministerierne, efterretningstjenesterne, regeludstedende myndigheder på det finansielle område og nationalbankerne ("relevante aktører").

Mange medlemsstater fremhævede fordelene ved at sikre en koordinering mellem de relevante aktører.

"... repræsentanter for de fleste kompetente organer mødes ét sted og udveksler direkte relevante oplysninger, vurderer dem og udformer et grundlag for konsensus til beslutningstagerne. Den brainstorming, der sker på disse direkte møder mellem eksperter, er i lighed med muligheden for at behandle individuelle spørgsmål i deres fulde udstrækning i særlig grad nyttig."⁹

I Rådets dokument vedrørende bedste praksis i forbindelse med restriktive finansielle foranstaltninger for at bekæmpe terrorisme blev koordineringen og informationsdelingen mellem de nationale instanser fremhævet¹⁰. Analysen i denne meddelelse er i overensstemmelse med og supplerer denne strategi.

⁷ Haag-programmet: Styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU. Bruxelles 13.12.2004 (rådsdokument 16054/04). Se også forslag til Rådets rammeafgørelse om udveksling af oplysninger efter tilgængelighedsprincippet (KOM(2005) 490 af 12.10.2005).

⁸ Se Haag-programmets afsnit 2 om forbedring af udvekslingen af oplysninger med henblik på retshåndhævelse.

⁹ Besvarelse af Kommissionens spørgeskema fra Den Slovenske Republiks Faste Repræsentation ved EU.

¹⁰ Rådets dokument 13851/4/04 rev 4.

En analyse af medlemsstaternes koordineringsorganer viser, at der findes i) en bedste praksis på en række generelle områder for at styrke koordineringen mellem **alle** relevante aktører og ii) områder, hvor særlige foranstaltninger i forbindelse med **bestemte** relevante aktører kan øge koordineringen og udvekslingen af oplysninger. Førstnævnte behandles i del 1, mens de særlige koordineringsspørgsmål i forbindelse med bestemte relevante aktører tages op i del 2. Del 3 vedrører spørgsmål i forbindelse med koordineringen mellem relevante aktører og den private sektor. Under alle omstændigheder bør der lægges særlig vægt på databeskyttelsesreglerne, herunder garantier for, at oplysningerne i de relevante databaser er korrekte.

1. HORIZONTALT KOORDINERINGSORGANER, DER INVOLVERER ALLE RELEVANTE AKTØRER

En analyse af de nationale koordineringsorganer viser, at der findes en bedste praksis på en række generelle områder for at øge informationsdelingen på nationalt plan mellem alle relevante aktører, og på grundlag af hvilken det er muligt at drage følgende konklusioner:

- 1.1. For at sikre koordineringen af strategierne bør det overvejes at fastsætte nationale regler for alle relevante aktører.** Det vil være med til at skabe konsensus om en national strategi til bekæmpelse af finansiering af terrorisme. Den bør fremme opbygningen af gensidig tillid og forståelse mellem de forskellige organer. Hovedopgaverne bør være at udforme en fælles handlingsplan for bekæmpelse af terrorisme, fælles risiko- og trusselsanalyser for så vidt angår bekæmpelse af finansiering af terrorisme og anden fælles forskning vedrørende bekæmpelse af finansiering af terrorisme¹¹. Der bør oprettes organer, der sikrer, at de relevante aktører konsulteres, bidrager til og accepterer fælles efterretningsanalyser vedrørende de metoder, terroristerne anvender for at finansiere deres aktiviteter. Derudover bør fordelene ved at medtage passende repræsentanter for den private sektor i dette arbejde overvejes.
- 1.2. For at løse operationelle problemer kan det overvejes at lade de relevante aktører fra efterretningstjenester, retshåndhævende myndigheder, anklageren, den finansielle efterretningsenhed, skatteministeriet og regeludstedende myndigheder på det finansielle område mødes.** En sådan gruppe kan have mandat til at gennemgå efterforskningsfiler fra en række forskellige vinkler. De operationelle fordele herved er bl.a. at: i) afsløre forhold, der ellers ville være gået upåagtet hen, ii) henstille, at der foretages ændringer af den måde, hvorpå efterforskningen foregår, og sikre, at den er baseret på efterretninger, iii) undgå overlapninger, iv) bistå med at skabe forbindelse mellem mistænkte og v) lette den fælles vurdering af tilknyttet efterforskning.
- 1.3. Det er muligt yderligere at øge den operationelle koordinering ved hjælp af nationale netværker, der i hver enkelt medlemsstat forbinder de respektive finansielle efterretningsenheder med dels indberetningsorganerne, dels de relevante aktører.** Det vil skabe et edb-baseret, men sikkert elektronisk system for modtagelse, behandling og formidling af finansielle efterretningsoplysninger. Det vil gøre det muligt direkte at overføre oplysninger fra finansieringsinstitutter til særlige

¹¹ En medlemsstat fremhævede værdien af en fælles analyse af regelmæssig temabaseret efterforskning vedrørende f.eks. illegale transaktioner i forbindelse med finansiering af terrorisme.

databaser i den finansielle efterretningsenhed, støtte den edb-baserede udformning af finansielle efterretningsoplysninger i den finansielle efterretningsenhed og gøre en edb-baseret udveksling af oplysninger mellem den finansielle efterretningsenhed og de relevante aktører mulig. Dette er i øjeblikket ved at blive vurderet inden for rammerne af de finansielle efterretningsenheders NET-projekt.

- 1.4. **Minimumsstandarder for indsamling, analyse og formidling af efterretningsoplysninger.** Det vil gøre det lettere at tilvejebringe efterretningsoplysninger og dele dem samt fremme en efterretnings- og risikobaseret strategi. Standarderne bør fremhæve behovet for at få mening og værdi ud af de indsamlede oplysninger og et fælles tilsagn om at formidle disse oplysninger hurtigt til bemyndigede personer blandt andre relevante aktører.
- 1.5. **Udformning af minimumsstandarder for behandling af oplysninger** såsom fortrolighedsgrader, sikkerhedsclearing og regler for behandling af oplysningerne; det vil sikre en mere omfattende, hurtig og effektiv udveksling af oplysninger mellem de relevante aktører.
- 1.6. **Bagmandspolitiet bør støtte og supplere den overordnede indsats til bekæmpelse af terrorisme.** Ved inden for rammerne af den generelle indsats for at bekæmpe terrorvirksomhed at medtage oplysninger fra det organ, der er ansvarlig for koordinering af bekæmpelse af finansiering af terrorisme, vil det være muligt at sikre, at finansielle efterretningsoplysninger kommer til at indgå som en integreret del af bekæmpelse af terrorvirksomhed. Det vil også være nyttigt for at bygge bro over en eventuel kløft mellem specialiserede politistyrker til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, de politistyrker, der bekæmper terrorisme, og efterretningstjenesterne.

2. SÆRLIGE KOORDINERINGSORGANER I FORBINDELSE MED BESTEMTE AKTØRER

- 2.1. En række medlemsstater oplyste, at de **havde formaliseret organerne for udveksling af oplysninger om finansiering af terrorisme mellem finans-, indenrigs- og justitsministerierne**, og beskrev, hvordan denne proces havde sat fornyet gang i bekæmpelsen af finansiering af terrorisme, idet det medførte, at efterretningstjenesterne, bagmandspolitiet og den finansielle efterretningsenhed mødtes.
- 2.2. Nogle medlemsstater påpegede fordelene ved et **tværtjenstligt organ, der har til opgave at indkredse, opspore og indefryse udbytte af strafbare forhold/terrorismen**. Et sådant organ med højt udviklet efterforskningskapacitet bør kunne drage nytte af den supplerende kapacitet, som politiet, anklagere, skattemyndighederne, toldvæsnet og andre relevante tjenester ligger inde med, og komme med ekspertviden i forbindelse med al efterforskning vedrørende terrorisme (og andre grove straffelovsovertrædelser).
- 2.3. Medlemsstaterne bør **skabe øget bevidsthed blandt de retshåndhævende myndigheder om den rolle, den finansielle efterretningsenhed kan spille ved at bistå dem med at bekæmpe finansiering af terrorisme** og anden kriminalitet. Gennem indgåelse af aftalememoranda mellem den finansielle efterretningsenhed og andre agenturer er der mulighed for at afstikke rammerne for en mere effektiv

adgang til finansielle oplysninger.

- 2.4. Ekspertes i bekæmpelse af finansiering af terrorisme i den finansielle efterretningsenhed bør have en **passende sikkerhedsgodkendelse**, således at de kan modtage, videresendere og analysere finansielle efterretninger sammen med efterretningstjenester eller andre relevante aktører, der forvalter klassificerede oplysninger. Det bør også overvejes, om der er behov for passende sikkerhedsgodkendelser til personalet inden for andre relevante aktører, således at klassificerede oplysninger om nødvendigt kan deles og analyseres i fællesskab.

Øget gensidig forståelse mellem de relevante aktører

- 2.5. Bekæmpelsen af finansiering af terrorisme vil lettere kunne koordineres, hvis **den finansielle efterretningsenhed omfatter en enhed, der er specialiseret i bekæmpelse af finansiering af terrorisme**; det vil sikre en tættere koordinering mellem eksperter inden for bekæmpelse af finansiering af terrorisme og inden for bekæmpelse af terrorisme og andre relevante aktører. Disse eksperter kender også mere til de forskellige typer bekæmpelse af finansiering af terrorisme og kan således lettere indkredse højrisikotilfælde og foretage en prioritering. Ekspertenhederne bør gennem en struktureret koordinering med politi, anklagere og efterretningstjenester sikre, at der anvendes en tværfaglig strategi. Enhederne bør opfordres til at sammenligne strategier med deres modparter i andre medlemsstater.
- 2.6. For at forbedre den gensidige forståelse, navnlig når der ingen formelle strukturer findes, bør medlemsstaterne fremme **udstationering af undersøgelsesdommere, anklagere, finansielle investigatore, analytikere m.fl. i den finansielle efterretningsenhed** og i og fra andre relevante aktører.
- 2.7. **De relevante aktører skal klart forstå hinandens rolle og sikre, at der findes systemer, der gøre det muligt hurtigt at få oplysninger frem til dem, der er bedst placeret til at kunne gribe ind på grundlag af oplysningerne.** Det vil f.eks. sikre, at politimæssige og retlige oplysninger om mistænkte personer, der er kendte, hurtigt overføres til de embedsmænd i udenrigsministeriet, der er ansvarlige for at anmode Rådet eller FN's Sikkerhedsråd om, at der træffes en række restriktive finansielle foranstaltninger (sanktioner) med hensyn til deres midler og formuegoder. Undersøgelsesmyndighederne bør undersøge, om kravene for at foretage administrativ indefrysning af formuegoder er opfyldt, og hvorvidt dette vil være hensigtsmæssigt og, når det er tilfældet, anmode om, at der træffes sådanne foranstaltninger. Hvis der beslaglægges kontanter enten ved grænsen af toldmyndighederne eller et andet sted, og der er mistanke om, at de kan være knyttet til terrorisme, bør den finansielle efterretningsenhed ligeledes informeres herom for derved at øge mulighederne for at finde yderligere oplysninger herom.

Optimal udnyttelse af finansiell efterretning

- 2.8. **Brug af nøgleord, nøglenavne og andre identifikatorer for øjeblikkeligt at kunne finde frem til indberetninger om terroristrelaterede, mistænkelige transaktioner.** Der bør etableres hensigtsmæssige samarbejdsformer mellem finansielle efterretningsenheder og operationelle specialtjenester, herunder udveksling af oplysninger om mistænkelige transaktioner til efterretningsbrug og for om muligt at forhindre terrorhandlinger.

Kombinering af kvalifikationer

- 2.9. **Arbejdet med at bekæmpe finansiering af terrorisme er så kompliceret, at det ofte er nødvendigt at kombinere knowhow og ekspertise**, f.eks. ved at lade eksperter med supplerende kvalifikationer blive udstationeret på ad hoc-basis i forbindelse med et bestemt projekt eller en bestemt undersøgelse eller retsforfølgning. En medlemsstat illustrerede dette ved at nævne de strukturer, der er oprettet for at gøre det muligt og lettere for en anklager, der specialiseret i økonomisk kriminalitet, at arbejde sammen med en anklager, der er specialiseret i bekæmpelse af terrorisme, i forbindelse med sager om bekæmpelse af finansiering af terrorisme.

Betydningen af at nå ud til offentligheden

- 2.10. Ud over at sikre, at ansatte i indberetningsorganerne informeres om metoder til hvidvaskning af penge og trusler herom, bør medlemsstaterne sammen med finansieringsinstitutter og lignende sikre, at **brugerne af finansielle tjenesteydelser er orienteret om, hvordan de kan bistå både den offentlige og den private sektor i deres bestræbelser** på at bekæmpe finansiering af terrorisme og anden økonomisk kriminalitet.

3. RELEVANTE AKTØRER OG DEN PRIVATE SEKTOR

I mange tilfælde er det ikke så meget de finansielle oplysninger i sig selv, som banker og andre ligger inde med, der er af afgørende betydning for retshåndhævingen, men snarere den *indsigt*, oplysningerne kan give. Det er derfor vigtigt at sikre en god koordinering mellem de relevante aktører og finansieringsinstitutter (og andre organer, der indberetter om hvidvaskning af penge), således at det er muligt let og hurtigt at få de nødvendige oplysninger med passende rådgivning fra de relevante aktører¹². **De oplysninger, den offentlige sektor ligger inde med, kan suppleres af finansieringsinstitutter**. I nogle medlemsstater har det f.eks. været muligt at finde frem til værdifulde oplysninger gennem udveksling af følsomme oplysninger, såsom data om forfalskede identitetspapirer med finansieringsinstitutter for at identificere og lokalisere mistænkte personer.

Adgang til finansielle oplysninger i den private sektor

- 3.1. **Foranstaltninger, der gør det muligt for de kompetente myndigheder at finde ud af, om en person, som er genstand for efterforskning, har eller har haft en bankkonto og at få nærmere oplysninger om bankkonti og banktransaktioner i overensstemmelse med artikel 32 i det tredje direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge**¹³. Nogle medlemsstater har i deres svar på ovennævnte

¹² Det *internationale* samarbejde mellem relevante aktører skal være i overensstemmelse med artikel 28 i det tredje direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge og bør øge og ikke mindske udvekslingen af efterretningsoplysninger mellem finansielle efterretningsenheder.

¹³ I artikel 32 i det tredje direktiv om bekæmpelse af hvidvaskning af penge fastsættes følgende: "Medlemsstaterne kræver, at deres kredit- og finansieringsinstitutter har ordninger, der gør det muligt for dem i henhold til deres nationale lovgivning at svare hurtigt og fyldestgørende, når den finansielle efterretningsenhed eller andre myndigheder henvender sig for at få oplyst, om de har eller i de sidste fem år har haft forretningsforbindelser med nærmere angivne fysiske eller juridiske personer, og hvori disse forbindelser består".

spørgeskema nævnt fordelene ved et nationalt register over bankkonti, der sikrer en hurtig identifikation af mistænkelige midler og konti. Sådanne "registre" kan gå fra en enkelt central (løbende ajourført) database til krypterede kundelister, der føres og kontrolleres af finansieringsinstitutter. Den finansielle efterretningsenhed kan ved at få adgang hertil på grundlag af en indberetning om en mistænkelig transaktion straks få svar på, om en mistænkt person har eller har haft en bankkonto i et bestemt finansieringsinstitut. Alternativt kan de retshåndhævende myndigheder, der er ved at efterforske en mistanke om finansiering af terrorisme, anmode den finansielle efterretningsenhed om at kontakte finansieringsinstitutter for at finde ud af, om den mistænkte person har eller har haft en konto. Kommissionen vil iværksætte yderligere foranstaltninger sammen med medlemsstaterne og den private sektor for at vurdere måder, hvorpå artikel 32 i ovennævnte direktiv kan gennemføres.

- 3.2. Efterretningsoplysninger tyder på, at terrorister har anvendt velkendte pengeoverførselselskaber med afdelinger i forskellige medlemsstater til at foretage en række små overførsler til personer, der er knyttet til ekstremistgrupper. Enkeltvis kan hver af disse overførsler forekomme lovlige. Samlet set kan de give anledning til mistanke. **Pengeoverførselselskaber bør sikre, at de råder over systemer, der sætter dem i stand til** at overholde internationale standarder for så vidt angår oplysninger om afsender og den risikobaserede strategi for foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge og af finansiering af terrorisme, herunder hensigtsmæssigt tilsyn med mistænkelige transaktioner.
- 3.3. Det bør være god praksis, at mistænkelige aktiviteter indberettes til den finansielle efterretningsenhed, **selv når det ikke vedrører en transaktion**, f.eks. bør en finansiell institutions afslag på en ansøgning om åbning af en konto, fordi ansøgeren ikke har fremlagt tilstrækkelige oplysninger til at blive identificeret, skabe tilstrækkelig mistanke.

Fremme samarbejdet med den private sektor

- 3.4. Fremme et effektivt samarbejde med **forbindelsesudvalgene mellem en eller flere relevante aktører og repræsentanter for finansierings- og kreditinstitutter og andre indberettende organer**. Regelmæssige møder i forbindelsesudvalgene, hvis formand er det nationale organ til koordinering af bekæmpelse af finansiering af terrorisme og/eller den finansielle efterretningsenhed, udgør et væsentligt middel til at mobilisere og bevidstgøre den private sektor, informere den om nye typer finansiering af terrorisme og ajourføre risikoindikatorerne. Foruden strukturerede forbindelsesudvalg bør der i finansieringsinstitutter findes særlige kontaktpunkter for bekæmpelse af finansiering af terrorisme for derved lettere at skabe hurtig kontakt til den finansielle efterretningsenhed og andre relevante aktører. Regelmæssig feedback til indberetningsorganerne vil hjælpe med til at sikre en høj kvalitet af indberetningerne til de finansielle efterretningsenheder.
- 3.5. Indberetningsorganer, der arbejder i mere end én medlemsstat, bør sikre en koordinering blandt de nationale embedsmænd med ansvar for overholdelsen af gældende bestemmelser og f.eks. indføre en EU-kontrol med overholdelsen af de fastsatte bestemmelser. Formålet hermed er både at skabe forbindelse mellem mistænkelige transaktioner, der opdages i to eller flere medlemsstater og at fastslå eller styrke elementer, der understøtter mistanken i tilfælde af tilknyttede transaktioner til eller fra to eller flere medlemsstater.

- 3.6. Udstationering i selv et kort tidsrum af personer fra bagmandspolitiet/den finansielle efterretningsenhed/efterretningstjenesten i de organer i den private sektor, der ligger inde med oplysninger, bør fremmes.** Det øger den offentlige sektors forståelse for, hvordan oplysninger i den private sektor forvaltes, og hvor let eller svært det er at trække bestemte typer oplysninger ud.

DEL II – MISBRUG AF ALMENNYTTIGE ORGANISATIONER TIL FINANSIERING AF TERRORISME OG ANDRE STRAFFELOVSOVERTRÆDELSE

1. EUROPÆISK OG INTERNATIONAL KONTEKST

I Kommissionens meddelelse af oktober 2004 om finansiering af terrorisme nævnes muligheden for at indføre en adfærdskodeks for at mindske risikoen for misbrug i den almennyttige sektor¹⁴. Henstillingen og rammerne til en adfærdskodeks i dette dokument udgør derfor en opfølgning af nævnte meddelelse. I denne meddelelse ligger fokus på forebyggelse af misbrug af almennyttige organisationer til finansiering af terrorisme, men større åbenhed og økonomisk ansvarlighed vil også være med til at beskytte organisationer mod andre former for strafferetligt misbrug. Henstillingen og rammerne til en adfærdskodeks bør derfor øge donorerens tillid og få dem til at give mere og samtidig forebygge eller i det mindste mindske risikoen for strafferetligt misbrug.

Efter terrorangrebene den 9. september vedtog Den Finansielle Aktionsgruppe en række særlige henstillinger specielt vedrørende finansiering af terrorisme. De omfatter en henstilling¹⁵ om, at landene bør tage fat på problemet med den almennyttige sektors udsathed. I praksis har medlemsstaterne og tredjelande fundet det svært at gennemføre dette element i de særlige henstillinger. Der har fundet omfattende drøftelser sted i Den Finansielle Aktionsgruppe om mulige strategier. Hidtil har Den Finansielle Aktionsgruppe ikke været i stand til at enes om en fælles strategi for gennemførelsen af den særlige henstilling VIII.

EU-medlemsstaternes regeringer og andre internationale organer har også erkendt betydningen af dette område¹⁶. I EU's strategi til bekæmpelse af finansiering af terrorisme¹⁷ og i Det Europæiske Råds konklusioner af 16.-17. december 2004 blev Kommissionen anmodet om at tage fat på problemet med misbrug af almennyttige organisationer til finansiering af terrorisme. I Rådets erklæring af 13. juli 2005 vedrørende EU's reaktion på bombeangrebene i London opfordres Rådet til at enes om en adfærdskodeks til forebyggelse af terroristers misbrug af godgørende organisationer.

Under hensyntagen til at den almennyttige sektor kan være udsat for at blive misbrugt til finansiering af terrorisme og andre straffelovsovertrædelser, retter Kommissionen en

¹⁴ KOM(2004) 700 af 20.10.2004, se afsnit 5.2.

¹⁵ I den særlige henstilling VIII fastsættes det, at almennyttige organisationer er særligt udsatte, og landene bør sikre, at de ikke misbruges i) af terrororganisationer, der optræder som lovlige enheder, ii) til at udnytte lovlige enheder som kanaler for finansiering af terrorisme og iii) til at dække over hemmelig omdirigering af midler, der er beregnet til lovlige formål, til terrororganisationer.

¹⁶ Den Finansielle Aktionsgruppe i sin særlige henstilling VIII, finansministrene i G8-landene, erklæring fra finansministrene i Deauville den 17.5.2003, og ministrene for retlige og indre anliggender i G8-landene i deres henstillinger om styrkelse af retsfor skrifterne til forebyggelse af terrorangreb, Washington den 11.5.2004.

¹⁷ Se fodnote 4.

henstilling til medlemsstaterne og fremsætter forslag om rammer til en adfærdskodeks for almennyttige organisationer, der er aktive i EU.

Kommissionen har i vidt omfang konsulteret medlemsstaterne og den almennyttige sektor under udformningen af henstillingen og rammerne til en adfærdskodeks, herunder en otte uger lang offentlig høring over internettet.

2. GENNEMFØRELSE PÅ EU-PLAN

Kommissionen bør sikre den *videre dialog med den almennyttige sektor* om opfølgningen af henstillingen og rammerne til en adfærdskodeks i denne meddelelse.

I første halvdel af 2006 vil Kommissionen navnlig nedsætte en *uformel kontaktgruppe* og afholde en *konference* med deltagelse af repræsentanter for den almennyttige sektor og relevante myndigheder for at overveje mulige måder, hvorpå principperne i henstillingen og rammerne til en adfærdskodeks videre kan gennemføres.

Det bør drøftes yderligere med de relevante berørte aktører, hvordan et partnerskab mellem almennyttige organisationer og statslige myndigheder kan udvikles, således at der findes en *passende balance mellem statslig regulering og selvregulering for den almennyttige sektor*.

Europa-Kommissionen vil desuden overveje, om *Fællesskabets tilskud til almennyttige organisationer under visse omstændigheder* kan ledsages af krav for så vidt angår større åbenhed og økonomisk ansvarlighed.

Kommissionen vil i tre år fra vedtagelsen af henstillingen og rammerne til en adfærdskodeks vurdere resultaterne heraf.

BILAG

Henstilling til medlemsstaterne og rammer til en adfærdskodeks for almennyttige organisationer for at skabe større åbenhed og økonomisk ansvarlighed i den almennyttige sektor og derved forebygge finansiering af terrorisme og andre typer straffelovsovertrædelser

1. INDLEDNING

Den almennyttige sektor udfører et væsentligt humanitært arbejde og andet nødvendigt offentligt arbejde, som borgerne drager nytte af på alle grundlæggende livsområder. Almennyttige organisationer udgør en vigtig del af de demokratiske samfund, idet de ofte udfører opgaver, der er nødvendige, men som andre typer organisationer eller offentlige organer ikke kan klare.

Der er imidlertid bevis for, at almennyttige organisationer i flere tilfælde er blevet udnyttet til at finansiere terrorisme og andre straffelovsovertrædelser¹⁸, og i nogle tilfælde er der blevet truffet foranstaltning til at indefryse midler¹⁹ for at undgå, at organisationerne udnyttes. Terrorister og terroristorganisationer har adgang til forskellige kilder til finansiering af deres aktiviteter. Der kan overføres penge via den finansielle sektor, via telegrafiske overførsler, alternative betalingsmidler og pengekurierer, men det er også muligt at indsamle og flytte penge under dække af almennyttige organisationer. Den Finansielle Aktionsgruppe anførte i sin rapport om hvidvaskning af penge og måder at finansiere terrorisme på (2003-2004), at eksemplerne i dette års rapport om måder at finansiere terrorisme på viste, at almennyttige organisationer kan udnyttes på en lang række måder og til forskellige formål inden for rammerne af finansiering af terrorisme. *Almennyttige organisationer kan frem for alt udnyttes af terrorister og terroristorganisationer til at indsamle midler, således som det var tilfældet for mange større almennyttige organisationer, hvis formuegoder blev indefrosset på grundlag af FN's Sikkerhedsråds resolution 1373 (2001). En række eksperter har bemærket betydningen af uformelle pengeindsamlinger i mange etniske eller religiøse samfund. Terrorister kan også anvende almennyttige organisationer til at flytte midler. Endelig kan almennyttige organisationer også anvendes til at yde direkte logistisk støtte til terrorister eller tjene som dække for deres aktioner²⁰.*

Hvis de almennyttige organisationer anvender højere og/eller mere systematiske standarder for så vidt angår åbenhed og økonomisk ansvarlighed, vil de i højere grad kunne beskytte sig mod kriminelt misbrug. Dette dokument tager sigte på at finde en strategi, der mindsker risikoen for misbrug uden samtidig at overbebyrde sektoren. De grundlæggende principper i

¹⁸ Eksperter fra Den Finansielle Aktionsgruppe har analyseret tilfælde af misbrug af almennyttige organisationer til finansiering af terrorisme, f.eks. i "Report on Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2003-2004", der kan ses på: <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/19/11/33624379.PDF>; der findes andre eksempler på Charity Commissions hjemmeside "Inquiry Report" for England og Wales, der findes på: <http://www.charitycommission.gov.uk/investigations/inquiryreports/inqreps.asp>.

¹⁹ Disse foranstaltninger er baseret på forordning (EF) nr. 881/2002 af 27.5.2002 (EFTL 139 af 29.5.2002, s. 9) som ændret og forordning (EF) nr. 2580/2001 af 27.12.2001 (EFT L 344 af 28.12.2001, s. 70), som ændret.

²⁰ Se side 8-10 i "Report on Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2003-2004" på <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/19/11/33624379.PDF>.

meddelelsen bør på ingen måde opfattes som en måde at begrænse foreningsfriheden på. Der bør lægges særlig vægt på databeskyttelsesreglerne. Endvidere bør gennemførelsen af henstillingen til medlemsstaterne og rammerne til en adfærdskodeks ikke påvirke de almennyttige organisationers effektive ydelse af nødhjælp og andre almennyttige aktiviteter i negativ retning. Der skal lægges vægt på at sikre, at der ikke iværksættes foranstaltninger, der kan undergrave det arbejde, langt de fleste almennyttige organisationer på lovlig vis udfører på nationalt og internationalt plan og på EU-plan, og som kan ødelægge deres ry.

Almennyttige organisationer i EU er meget forskelligartede for så vidt angår størrelse og retlig status²¹. Almennyttige organisationer er i henhold til henstillingen til medlemsstaterne og rammerne til en adfærdskodeks organisationer og retlige personer, hvis hovedopgave er at deltage i indsamlingen og/eller uddelingen af penge til velgørende, religiøse²², kulturelle, undervisningsmæssige sociale eller andre formål eller at udføre andre typer godgørende arbejde²³. Da de almennyttige organisationer er så forskelligartede, bør det undgås at finde én enkelt strategi, der skal passe på dem alle²⁴. Henstillingen og rammerne til en adfærdskodeks bør desuden ikke på nogen måde lægge retlige hindringer i vejen for de almennyttige organisationers aktiviteter på tværs af grænserne. Formålet med en EU-strategi er således at fastsætte fælles principper, som de nationale gennemførelsesbestemmelser kan baseres på.

2. HENSTILLING TIL MEDLEMSSTATERNE OM AT TAGE FAT PÅ PROBLEMET MED DEN ALMENNYTTIGE SEKTORS RISIKO FOR AT BLIVE MISBRUGT TIL FINANSIERING AF TERRORISME OG ANDRE STRAFFELOVSOVERTRÆDELSE

Følgende henstilling er rettet til medlemsstaterne for at hjælpe dem med at vurdere, hvilke fremskridt der er blevet gjort for at bekæmpe misbruget af almennyttige organisationer til finansiering af terrorisme og andre straffelovsovertrædelser, og at indkredse de foranstaltninger, der kan træffes på nationalt plan. Medlemsstaterne bør opfordre almennyttige organisationer til at træffe foranstaltning til at skabe større åbenhed og økonomisk ansvarlighed i forbindelse med deres daglige ledelse for derved at mindske omfanget af misbruget af dem til kriminelle formål. Medlemsstaterne bør sikre, at deres nationale almennyttige sektor er fuldt involveret i gennemførelsen heraf på nationalt plan.

2.1. Tilsyn med den almennyttige sektor

- Medlemsstaterne bør sikre, at de fører tilsyn med den almennyttige sektor. Den opgave kan varetages af et enkelt offentligt organ eller de eksisterende myndigheder eller selvregulerende organer.

²¹ Denne forskellighed er allerede beskrevet i Kommissionens meddelelse om fremme af foreninger og fonde i Europa (KOM(1997) 241).

²² I erklæring 11 i bilaget til Amsterdam-traktaten fastsættes følgende: "Den Europæiske Union respekterer og anfægter ikke den status i henhold til national lovgivning, som kirker og religiøse sammenslutninger eller samfund har i medlemsstaterne. Den Europæiske Union respekterer ligeledes filosofiske og konfessionsløse organisationers status."

²³ På grundlag af definitionen i Den Finansielle Aktionsgruppes særlige henstilling VIII om bedste praksis.

²⁴ For at undgå det foreslås det at registrere de almennyttige organisationer, der ønsker at udnytte særlige beskatningsordninger, have adgang til offentlig støtte og ret til at indsamle midler i offentligheden. I adfærdskodeksen lægges der vægt på, at der anvendes forenklede regler for så vidt angår regnskaber og indberetning for almennyttige organisationer under en vis størrelse.

- De organer, der fører tilsyn med den almennyttige sektor eller en del af den bør sikre et effektivt samarbejde på nationalt plan. De bør i den forbindelse udføre følgende opgaver:
 - Forvalte offentligt tilgængelige registreringssystemer for alle almennyttige organisationer, der er aktive på deres område, og som ønsker at drage nytte af særligt gunstige beskatningsordninger, ret til at indsamle penge i offentligheden og adgang til offentlige tilskud. Registreringssystemer kan forvaltes på nationalt, regionalt eller lokalt plan. Der skal lægges særlig vægt på at sikre, at registreringen fuldt ud respekterer princippet om foreningsfrihed. Registreringen har således form som en meddelelse om oprettelse snarere end en forudgående anmodning om godkendelse af oprettelse af organisationen.
 - Indkredse eksisterende krav til almennyttige organisationer for derved at undgå overlapninger for så vidt angår kravene om registrering og indberetning.
 - Indkredse kategorier af almennyttige organisationer, der falder uden for registreringssystemerne, og mindske de risici, dette medfører.
 - Vejlede almennyttige organisationer for så vidt angår økonomisk åbenhed og risikoen for at blive misbrugt.
 - Der bør sikres en koordinering blandt de kompetente organer for så vidt angår efterforskning af misbrug af almennyttige organisationer. Efterforskningen bør følge de eksisterende straffelovsprocedurer. De kompetente organer bør også have midlerne til at vurdere risikoen for misbrug af de enkelte almennyttige organisationer.
 - Skattemyndigheder bør opfordres til at se nærmere på almennyttige organisationer, der får særbehandling for så vidt angår beskatning og tage behørigt hensyn til organisationens størrelse og aktivitet.

2.2. Fremme overholdelsen af rammerne til en adfærdskodeks

For at fremme overholdelsen af rammerne til en adfærdskodeks bør medlemsstaterne overveje følgende:

- Indførelse af registrering, større åbenhed og økonomisk ansvarlighed for at give *almennyttige organisationer en synlig status* og skabe og bevare offentlighedens tillid til deres arbejde og deres troværdighed.
- Alle almennyttige organisationer kan tilbydes *en privilegeret skattestatus, tildeling af offentlig støtte og ret til at indsamle midler i offentligheden* ved at opfylde kravet om registrering og overholde kravene om åbenhed og økonomisk ansvarlighed. En måde at sikre overholdelsen af kravene på er ved hjælp af en kontrolmodel som beskrevet nedenfor.
- Det kan fremover være hensigtsmæssigt at overveje at lade de principper for så vidt angår åbenhed og økonomisk ansvarlighed, der foreslås i rammerne til en adfærdskodeks, indgå som en del af *et eksisterende mærke eller et mærke, der udvikles*. Sidstnævnte kan forvaltes af offentlige eller private organer, der har til opgave at undersøge, om de almennyttige organisationer overholder kravene for så vidt angår åbenhed og økonomisk ansvarlighed.

- *Private tilsynsorganer eller almennyttige paraplyorganisationer* bør opfordres til at indføre godkendelsesmærker eller lignende til brug i forbindelse med almennyttige organisationer, der overholder principperne i rammerne til en adfærdskodeks.

2.3. Bevidstgørelse af almennyttige organisationer om misbrug af dem til finansiering af terrorisme og andre kriminelle formål

De foreliggende oplysninger tyder på²⁵, at misbrug af den almennyttige sektor fortsat er en af de metoder, terrorister anvender til at få midler til at finansiere deres aktiviteter på. Det er derfor af stor betydning, at medlemsstaterne og de almennyttige organisationer fuldt ud er klar over, hvordan organisationer kan misbruges til finansiering af terrorisme og andre straffelovsovertrædelser.

- Almennyttige organisationer bør opfordres til at **vurdere deres nuværende gode praksis** for yderligere at øge forebyggelsen af misbrug af dem til finansiering af terrorisme og andre straffelovsovertrædelser.
- Ved at inddrage hovedaktører fra den almennyttige sektor bør medlemsstaterne iværksætte **programmer for at gøre de almennyttige organisationer opmærksomme** på risikoen for, at sektoren misbruges.
- **Der bør ydes vejledning til den private sektor** (finansieringsinstitutter, regnskabsførere, revisorer og advokater, der er i kontakt med den almennyttige sektor) for lettere at afsløre mistænkelige aktiviteter/transaktioner, herunder navnlig de teknikker, terrorister anvender for at infiltrere almennyttige organisationer.

2.4. Efterforskning af misbrug af almennyttige organisationer

Efterforskningen bør stå i forhold til betydningen af de indkredsede risici og følge de eksisterende straffelovsprocedurer.

- En af de kompetente myndigheder med ansvar for tilsynet med almennyttige organisationer bør sammen med skattemyndighederne, den finansielle efterretningsenhed og de retshåndhævende myndigheder sikre og koordinere samarbejdet/udvekslingen af oplysninger **på nationalt plan**. For at lette udvekslingen af oplysninger på nationalt plan bør der i hver af disse enheder udpeges en person, der udgør det eneste kontaktpunkt i forbindelse med udveksling af oplysninger i sager vedrørende misbrug af almennyttige organisationer til finansiering af terrorisme. Der bør blandt disse enheder skabes særlige informationskanaler for at sikre en hurtig og effektiv udveksling af oplysninger.
- Samarbejdet/udvekslingen af oplysninger **på EU-plan/internationalt plan** bør omfatte et netværk bestående af de enkelte kontaktpunkter for de retshåndhævende myndigheder, der har erfaring med bekæmpelse af finansiering af terrorisme og kendskab til den almennyttige sektor. Kommissionen vil fremme brugen af de på EU-plan eksisterende netværker for samarbejde/udveksling af oplysninger blandt de retshåndhævende myndigheder og om nødvendigt andre kompetente organer for at efterforske et muligt misbrug af almennyttige organisationer. Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig

²⁵ Se f.eks. Europols "Overview of the fight against financing of terrorism in the European Union" Restricted 1.6.2005.

(OLAF) kan spille en særlig rolle i forbindelse med dette samarbejde og udvekslingen af oplysninger. *Det Europæiske Politiakademi (CEPOL)* kan yde et væsentligt bidrag ved at videreudanne højtstående politimænd på områder som den almennyttige sektors sårbarhed, former for misbrug af sektoren og fremme af samarbejdet/udvekslingen af oplysninger.

3. FORSLAG VEDRØRENDE DEN ALMENNYTTIGE SEKTOR – RAMMER TIL EN ADFÆRDSKODEKS FOR ALMENNYTTIGE ORGANISATIONER FOR AT FREMME BEDSTE PRAKSIS FOR SÅ VIDT ANGÅR ÅBENHED OG ØKONOMISK ANSVARLIGHED

I en almennyttig sektor med en høj grad af åbenhed og større økonomisk ansvarlighed er risikoen for kriminelt misbrug mindre. En væsentlig del af de almennyttige organisationer overholder allerede de fleste af kravene i dette dokument, og mange af dem har udformet deres egne adfærdskodekser. Ved at anvende disse regler viser de almennyttige organisationer deres ansvar i forhold til offentlighedens gavmildhed og bliver bedre til at beskytte sig mod kriminelt misbrug. Hovedformålet med kravene i rammerne til en adfærdskodeks er således at finde frem til fælles, generelle minimumsstandarder for almennyttige organisationer i EU for så vidt angår åbenhed og yderligere at fremme drøftelserne på dette område.

- De almennyttige organisationer bør **opfylde den opgave, de har fået**, og anvende deres midler til det formål.
- Ansvar for overholdelsen af loven bør ligge hos organisationens **ledelse på højeste plan**.
- Alle almennyttige organisationer bør udforme et **dokument, der identificerer organisationen**. Det skal ajourføres og ligge til rådighed på den almennyttige organisations kontor. Registrerede almennyttige organisationer bør sende disse oplysninger til det organ, der har ansvaret for at registreringen. Dette organ bør informeres om eventuelle ændringer i de væsentligste karakteristika ved organisationen og nedlæggelse af organisationen (sammen med en erklæring om, hvordan organisationens nettoformue vil blive fordelt).

Disse oplysninger bør klart identificere den almennyttige organisation. Ud over den almennyttige organisations formelle navn kan supplerende oplysninger indeholde et almindeligt anvendt akronym eller andet uformelt navn, forretnings-/arbejdsnavn og registreringsnummer (hvis relevant). De skal desuden omfatte adressen på organisationens registrerede kontor, tlf./fax/websted og en fortegnelse over tidligere adresser og adresseændringer. Der skal også medtages nærmere oplysninger om eventuelle underafdelinger. Derudover bør organisationens generelle formål, politik og opgave nævnes, inklusive en beskrivelse af dens organisatoriske og beslutningstagende struktur samt dens størrelse og interne finansielle kontrolsystemer. Af dokumentet skal fremgå, hvem direktøren/bestyrelsesmedlemmerne eller andre beslutningstagere i organisationen er, og hvilke ansvarsområder de har. Når det er relevant, skal også navnet på den retmæssige ejer af organisationen nævnes.

Listen med bankkonti i organisationens navn og andre personlige oplysninger bør opbevares fortroligt i registret og på organisationens kontor.

- Almennyttige organisationer bør følge **god bogføringspraksis** og fremlægge **årsregnskaber**. Der bør hvert år udarbejdes en **rapport** med en beskrivelse af aktiviteter og projekter i det forløbne regnskabsår og budgettet herfor; rapporten skal indeholde en

erklæring om, hvordan disse har været med til at fremme den almennyttige organisations generelle målsætning. For at undgå at overbebyrde de almennyttige organisationer med alt for mange administrative krav bør der stilles **forenklede regnskabs- og indberetningskrav** til organisationer under en vis størrelse²⁶. Regnskaberne og rapporterne skal være tilgængelig på organisationens kontor på anmodning af offentlige myndigheder, der har tilsynspligt.

- Årsregnskaberne og rapporter, referater af møder i de beslutningstagende organer og revisionsbilag²⁷ bør **gemmes i mindst 5 år** på organisationens registrerede kontoradresse.
- Almennyttige organisationer bør benytte **formelle kanaler** til alle pengetransaktioner, når der er rimelig mulighed for at anvende det formelle finansielle system. De modtagne penge bør så vidt muligt indsættes på bankkonti, og udbetalingen af pengene bør ske via disse bankkonti.
- Alle almennyttige organisationer bør følge reglen om at **kende sine støttemodtagere og tilknyttede almennyttige organisationer**, hvilket betyder, at de almennyttige organisationer skal gøre deres bedste for at kontrollere identitet og referencer på deres støttemodtagere og tilknyttede almennyttige organisationer, og at de er i god tro. Det indebærer f.eks., at den almennyttige organisation forud for betalinger kontrollerer, at en potentiel støttemodtager er i stand til at udføre det velgørende arbejde, støtten går til for derved at forhindre, at midlerne omdirigeres til andre formål. De almennyttige organisationer bør så vidt muligt fastsætte betingelserne for støtten i en skriftlig aftale og løbende kontrollere, at de overholdes.
- Almennyttige organisationer bør gemme fuldstændige og korrekte **revisionsbilag** i forbindelse med midler, der er ført ud af deres jurisdiktion/land, og midler, der er overført til en person, der leverer tjenesteydelser på organisationens vegne. Det kan f.eks. indebære, at der skal gemmes bevis for alle finansielle transaktioner til direkte mellemed (organisationer eller personer).

²⁶ Medlemsstaterne kan fastsætte andre kriterier (f.eks. aktivitetsområde) for almennyttige organisationer, der er omfattet af de forenklede krav.

²⁷ Som beskrevet under punktet om krav til revisionsbilag.