



AZ EURÓPAI KÖZÖSSÉGEK BIZOTTSÁGA

Brüsszel, 20.12.2007
COM(2007) 827 végleges

A BIZOTTSÁG JELENTÉSE

A tagállamok pénzügyi hírszerző egységeinek az információcsere terén folytatott együttműködésére vonatkozó rendelkezésekről szóló 2000. október 17-i tanácsi határozat (2000/642/IB) végrehajtásáról

1. BEVEZETÉS

E jelentés célja annak értékelése, hogy a tagállamok – pénzügyi hírszerző egységek (FIU-k) munkájának támogatása érdekében – létrehozták-e a 2000/642/IB határozatban (a továbbiakban: „a határozat”) előírt együttműködési keretet. A FIU-k központi szerepet játszanak a pénzmosás és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre irányuló erőfeszítésekben, szoros együttműködésük előmozdítása pedig létfontosságú.

Egy finn kezdeményezés alapján a határozat szándéka, hogy javítsa az EU-s FIU-k közötti együttműködést a pénzmosás elleni küzdelem céljából¹. A határozat – azzal, hogy előírja a FIU-k közötti közvetlen kommunikációt – a FIU-k közötti kommunikáció és információcsere problémáira igyekszik megoldást találni, amely ezek eltérő (közigazgatási, igazságügyi vagy bűnüldözési alapú) jogállásából fakad. A határozat tükrözi az Egmont csoport² által megállapított normákat és elveket, valamint a Pénzügyi Akciócsoport („FATF”)³ ajánlásait.

Európai szinten a FIU-k együttműködésének fontosságát az EU 2004. decemberi terrorizmus finanszírozása elleni stratégiájában⁴ is elismerték. Ezen túlmenően ez a jelentés azért is időszerű, mert a harmadik, pénzmosás elleni irányelv⁵ megerősítette a FIU feladatainak számos vonatkozását és a határozatban előírt együttműködést, továbbá mivel azt a tagállamoknak 2007. december 15-ig át kell ültetniük nemzeti jogukba. Az irányelv mellett a készpénzek ellenőrzéséről szóló rendelet⁶ 2007. június 15-től kell alkalmazni, a rendelet rendelkezéseinek megfelelően pedig a tagállamok hatáskörrel rendelkező hatóságai a nemzeti FIU rendelkezésére bocsátják a rendelet értelmében megszerzett információkat. Végül pedig az Európa Tanács 2007. évi 198. egyezménye⁷ megfelel a határozat rendelkezéseinek.

A FIU-k által az elmúlt években feldolgozott információk növekedésével a megerősített európai együttműködés egyre inkább szükségessé vált. Sok tagállam számolt be az európai és nemzetközi együttműködés eseteinek növekedéséről, például a német FIU a 2005. évi tevékenységi jelentése⁸ szerint: „A FIU 2005-ben 657 esetben folytatott levelezést külföldi FIU-kkal. Ez 8,4%-os növekedést jelent az előző évhez képest. A 2003-tól 2004-ig történt növekedés aránya 25% volt.”

2. A JELENTÉS CÉLJA ÉS AZ ÉRTÉKELÉSI MÓDSZER

Az Európai Unióról szóló szerződés (EUSz) 34. cikke (2) bekezdésének c) pontja szerint a büntetőügyekben folytatott rendőrségi és igazságügyi együttműködés területén tanácsi határozatok fogadhatók el, amelyek nem közelíthetik a tagállamok jogszabályait, de céljuk az

¹ A határozat hatálya a pénzmosás elleni célokra korlátozódik, de a gyakorlatban a FIU-k közötti együttműködés a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelemre is kiterjed. 12 tagállam számolt be arról, hogy FIU-ik megbízatással rendelkeznek a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem területén.

² Az Egmont csoport a FIU-k a pénzmosás elleni küzdelem, újabban pedig a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem területén folytatott nemzetközi együttműködés előmozdítására és fokozására az 1995-ben megalakult nemzetközi csoportjának koordináló szerve. Az EU valamennyi FIU-ja tagja az Egmont csoportnak.

³ A FATF a kulcsfontosságú nemzetközi normaalkotó a pénzmosás elleni küzdelem és a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem területén és a 26., 30., 32. és 40. ajánlásán keresztül kulcsfontosságú követelményeket határozott meg a FIU-k számára.

⁴ A 2004. december 14-i 16089/04. sz. „A terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem” című tanácsi dokumentum.

⁵ A pénzügyi rendszereknek a pénzmosás, valamint terrorizmus finanszírozása céljára való felhasználásának megelőzéséről szóló 2005/60/EK irányelv.

⁶ A Közösség területére belépő, illetve a Közösség területét elhagyó készpénz ellenőrzéséről szóló 1889/2005/EK rendelet.

⁷ Az Európa Tanács pénzmosásról, a bűncselekményből származó jövedelmek felkutatásáról, lefoglalásáról és elkobzásáról, valamint a terrorizmus finanszírozásáról szóló 198. egyezménye.

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

EUSz. VI. címének célkitűzéseivel összhangban lévő egyéb cél lehet. A Szerződés egyértelművé teszi, hogy az ilyen tanácsi határozatok jogilag kötelezőek és a tagállamoknak esetleg módosítaniuk kell nemzeti jogukat, hogy azt a határozattal összehangolják.

A tagállamoknak 2003. október 17-ig kell megfelelniük a határozatnak, amint azt 9. cikkének (2) bekezdése kimondja. Ez a rendelkezés előírja, hogy „a tagállamok biztosítják, hogy (...) képesek e határozat rendelkezéseinek megfelelő teljes együttműködésre”.

Ez a jelentés – noha a határozat nem írja elő – az első ténybeli értékelést kínálja a tekintetben, hogy tagállamok rendelkeznek olyan jogszabályi és működési kerettel, amely lehetővé teszi FIU-ik számára a tanácsi határozatban előírt együttműködést.

A Bizottság 2006. május 24-én kelt levélében, majd később 2006. október 23-án kelt emlékeztetőjében kérte fel az EU akkori 25 tagállamát, hogy közöljék végrehajtási intézkedéseiket. 2007. január 24-i levelében a Bizottság Bulgáriát és Romániát is erre kérte. 2007 júniusáig 26 tagállam válaszolt erre a kérdésre, Írország azonban eddig csak egy időközi választ küldött. A jelentés e válaszok alapján készült. Néhány válasz részleges volt és nem fejtette ki részletesen a végrehajtást. Némely tagállam nem küldte meg a Bizottságnak végrehajtási rendelkezéseik valamennyi vonatkozó szövegét. A ténybeli értékelés és az azt követő következtetések ezért olykor nem teljes információkra alapulnak.

A jelentés a FIU-k közötti együttműködés jogi vonatkozásaira összpontosít, de – amennyire a kapott válaszok alapján lehetséges – működési kérdésekkel is foglalkozik. Ez a kétirányú elemzés alapvető fontosságú, mivel a FIU-k közötti együttműködést a jogszabályi rendelkezések túlmenő működési vonatkozásokkal határozták meg. Ez azt is jelentheti, hogy – még akkor is, ha egy tagállam jogszabálya összhangban van a tanácsi határozat követelményeivel – a valós működési problémákra esetleg nem derül fény. A jogszabályi és működési végrehajtás e kettőssége tette a értékelést összetetté és nehezzé, főként azért, mert a tagállamoktól érkező legtöbb válasz a jogi vonatkozásokra összpontosított. Ezen túlmenően a határozat megfogalmazása miatt számos aspektus értelmezést kíván.

3. A TAGÁLLAMOK VÁLASZAINAK ÁTTEKINTÉSE

A jelentésnek ez a része elemzi a határozat egyedi rendelkezései⁹ tekintetében meglévő helyzetet és az 1–7. és a 9. cikkre terjed ki, tematikus alapon. A következő kulcskérdéseket határozták meg:

- A FIU meghatározása
- Az információcsere alapja
- Az információcsere módozatai
- Adatvédelem

Már ebben a szakaszban fontos megjegyezni az EU FIU-inak sokféleségét: 12 FIU közigazgatási jellegű (FR, SI, BE, CZ, IT, ES, LV, PL, MT, RO, EL, BG), míg 11 büntetőjogi alapon működik (DE, HU, UK, SE, SK, EE, AT, FI, LT, PT, IE), egy pedig igazságszolgáltatási szerv (LU). 3 FIU tekintethető hibridnek (DK, CY, NL).

⁹ A 8. cikk vonatkozásában 5 tagállam közölt információkat. Az Egyesült Királyság a 10. cikk végrehajtásáról tett jelentést.

3.1. A FIU MEGHATÁROZÁSA

A 2. cikk (1) bekezdése főként az Egmont csoport FIU-kra¹⁰ vonatkozó fogalom meghatározását veszi át, a tagállamok pedig kérik, hogy biztosítsák azt, hogy a FIU-k olyan „nemzeti, központi egység, amely (...) felelős a (...) felfedett pénzügyi információk átvételéért (és kéréséért, amennyiben az megengedett), elemzéséért és az illetékes hatóságokhoz történő továbbításáért (...)”. Ez a fogalom meghatározás a harmadik, pénzmosás elleni irányelv 21. cikkével is összhangban van. A legtöbb tagállam – összesen 18 – közölte a FIU-ját létrehozó jogszabályi szöveget.

(a) *Egy, az információterjesztésért felelős központi, nemzeti egység – 2. cikk*

Ez a FIU-k közötti együttműködés szempontjából fontos aspektus. A FIU-nak akár autonóm módon, akár egy szervezet keretein belül különálló jogalanyként kell lennie, hogy az EU-s FIU-k közvetlenül együttműködhessenek és cserélhessenek információt egymással. A tagállamok javarészt megfelelnek e követelménynek, néhányuk (MT, RO, LV) pedig jelezte, hogy FIU-ikat önálló jogi személyiséggel ruházta fel. Meg kell jegyezni, hogy az EL jogszabály a „pénzmosás elleni küzdelemmel foglalkozó nemzeti hatóság”-ra és arra a tényre utal, hogy „üléseinek helyszínét miniszteri határozat határozza meg”. Ezen túlmenően nem teljesen egyértelmű a helyzet azokban az esetekben (pl. CZ, HU), amikor a jogszabály az azon szervezet egészére vonatkozó funkciókról és feladatokról rendelkezik, amely szervezetnek a FIU a részét képezi, ahelyett, hogy ezt maga a különös egység vonatkozásában tenné meg. E tekintetben nem nyújtottak egyértelmű információkat a következő tagállamok: UK, DK, EE, FI, BG, IE, IT, AT, ES, LU, SK.

A FIU-k közötti együttműködés céljából fontos a FIU-t az információk „továbbítására” irányuló, egyértelmű hatáskörökkel felruházni¹¹. Ez az információtovábbítási funkció inkább a nemzeti kontextussal kapcsolatos, amely vonatkozásában a FIU információkat továbbít a hatáskörrel rendelkező hatóságok számára, a FIU-knak azonban nemzetközi szinten is képeseknek kell lenniük információk továbbítására. Néhány jogszabály (EL, NL, SE, CZ, HU, CY, PL, RO) előírja a megfelelő külföldi szervekkel folytatott együttműködést, noha nem említi kifejezetten a „továbbítást” a FIU kulcsfontosságú feladatainak felsorolásakor. Egynémely tagállam – például a következők: UK, DK, SK, EE, AT, ES, FI, BG, IE, LU, IT – e tekintetben nem nyújtottak egyértelmű információkat.

(b) *A nemzeti szinten gyűjtött, vonatkozó információk – 1. cikk (1) bekezdés és 2. cikk (1) bekezdés*

A határozat továbbra is viszonylag homályos az azon információk hatályát illetően, amelyeknek a FIU-k számára hozzáférhetőnek kell lenniük, és csak a 4. cikk (2) bekezdésében írja elő az ún. multidiszciplináris követelményt, amelynek értelmében valamennyi vonatkozó közigazgatási, büntető és pénzügyi információt ki kell cserélni. Ennélfogva a következő elemzés célja annak jobb megértése – kizárólag a kapott válaszok alapján –, hogy az 1. cikk (1) bekezdésének megfelelően milyen „*vonatkozó információkat*” gyűjtjenek a FIU-n belül, azonban a tagállamok végrehajtási szintjének közvetlen értékelése nélkül. E tekintetben lényeges elemet alkotnak a pénzmosás elleni irányelvekből eredő kötelezettségek. A hatékony együttműködés biztosítása céljából az is létfontosságú volna, hogy egy EU-s FIU értse, hogy az EU-s FIU-partner milyen információkat gyűjt.

¹⁰ Az Egmont csoport 1996. évi plenáris ülésén elfogadott és 2004. júniusában módosított fogalom meghatározás.

¹¹ Ez a jelentés csak a FIU-k közötti együttműködéssel összefüggésben meglévő, alapvető információtovábbítási funkcióra összpontosít és nem elemzi a büntető szervek és más, hatáskörrel rendelkező szervek – mint például a felügyeleti szervek – részére történő továbbítási aspektust.

A tagállami rendelkezések erősen különböznek a tekintetben, hogy a FIU hozzáféréssel rendelkezik-e bizonyos adatbázisokhoz, illetve hogy kérhet-e további információkat a különböző hatóságoktól. Néhány tagállam olyan követelményeket jelentett be, amely a rendőrségi információkat hozzáférhetővé teszi, más esetekben pedig az adó- vagy vámhatóságok (SE, DE), vagy akár más szervek (BE, EL, LT, LV, PL, ES, MT, RO, CZ, FI, IT) is szolgáltatnak információt. Némely esetben ez a szélesebb körű hatály az egyértelműség hiányát eredményezi a tekintetben, hogy pontosan mely szerveknek – mint például az „állami hatóságok” (LV), „megfelelő végrehajtási szervek” (ES) – kell információkat nyújtaniuk. E tekintetben nem nyújtottak konkrét információkat a következő tagállamok: HU, UK, LU, DK, SK, EE, AT, FR, NL, PT, IE, BG.

(c) *Vonatkozó információ – a bűnüldöző hatóságok információnyújtási kötelezettsége a FIU számára – a 4. cikk (2) bekezdéséhez kapcsolódóan*

Néhány tagállam olyan jogi követelményekről tájékoztatta a Bizottságot, hogy a bűnüldöző hatóságoknak információkat kell nyújtaniuk a FIU számára. DE, BE, MT, LT, PL, SE, CZ, IT, CY kifejezetten ilyen kötelezettségről számolt be.

(d) *Vonatkozó információ - a FIU arra irányuló lehetősége, hogy további pénzügyi információt kérjen a belföldi adatszolgáltató szervektől – a 4. cikk (2) bekezdéséhez kapcsolódóan*

Mivel a FIU-k közötti információcsere érzékeny pénzügyi információkat érint, fontos tudni, hogy a FIU jogosult-e pénzügyi intézményektől vagy adatszolgáltató szervektől további információkat kérni a gyanús pénzügyi műveletekre vonatkozó jelentésekhez. Sok tagállam (HU, FR, SI, SE, BE, EL, FI, EE, LT, NL, MT, RO, PL, LV, IT, DE) számolt be olyan jogszabályról, amely lehetővé teszi a FIU számára, hogy további adatokat kérjen pénzügyi intézményektől és más adatszolgáltató szervektől. E tekintetben nem nyújtottak egyértelmű információkat a következő tagállamok: UK, LU, DK, SK, AT, PT, IE, BG, ES, CZ, CY.

(e) *A Tanács Főtitkárságának értesítése [2. cikk (3) bekezdés]*

A tagállamok kötelesek a Tanács Titkárságát írásban értesíteni arról, hogy az e cikk értelmében melyik a FIU-nak minősülő egység. Mindössze 4 tagállam (DE, LU, IT, MT) jelezte válaszában, hogy ezt megtette vagy megteszi.

3.2. AZ INFORMÁCIÓCSERE ALAPJA

Az információcsere azt a célt szolgálja, hogy lehetővé váljon a FIU-k számára megfelelően elemezni a gyanús műveletekre (STR-k) vonatkozó jelentéseket.¹² 17 tagállam közölte azokat a jogi rendelkezéseit, amelyek megerősítik a külföldi FIU-kkal folytatott együttműködésre irányuló jogot és annak szükségességét. Egyedül ES különbözteti meg jogszabályában az EU-s szintű és a nemzetközi FIU-k közötti együttműködést és információcserét. Bebizonyosodott, hogy 18 tagállam vett fel jogszabályaiba egyedi rendelkezést az információcserére vonatkozóan. Úgy tűnik, hogy 3 tagállam jogszabálya rendelkezik a FIU-k közötti együttműködésről (LT, NL, PT), de nem kifejezetten az információcseréről. Úgy tűnik, hogy EL jogszabálya korlátozást tartalmaz azzal, hogy hatálya általánosságban a nemzetközi együttműködésre, valamint csak arra az esetre terjed ki, amikor a FIU részesül információban. E tekintetben nem érkezett konkrét információ a következő tagállamoktól: DK, BG, IE, AT.

¹² Fontos megjegyezni, hogy a FIU-k között kicserélt információk minden esetben gyanúhoz kötődnek, így nincs átfedés az európai együttműködés más formáival vagy csatornáival (pl. az Europollal).

- (a) „a FIU-k – saját kezdeményezésre vagy kérésre (...) – kicserélik a rendelkezésre álló olyan információkat FIU-k, amelyek (...) fontosak lehetnek” – 1. cikk (2) bekezdés

4 tagállam (HU, SI, LV, MT) számolt be jogi rendelkezésekről, további 4 tagállam (FR, SE, CZ, CY) pedig kifejezetten azt állította, hogy mind saját kezdeményezésre, mind pedig kérésre cserélnek információt, azonban nem adták meg e jogi rendelkezéseket.

- (b) *A rendőrség mint FIU nyújthat információt – 1. cikk (3) bekezdés*

Ez kevésbé megerősítő követelményt ír elő a bűnüldöző FIU-k vonatkozásában. E cikkre vonatkozóan a tagállamoktól nem érkezett semmiféle olyan különös információ, amely azt jelezné, hogy az egyéb típusú FIU-khoz képest eltérő jogi rendelkezések vonatkoznak a bűnüldöző FIU-kra.

- (c) *A FIU-k feladatainak ellátását belső jogállásuk nem befolyásolhatja – 3. cikk*

A tagállamokra bízták, hogy megválasszák a FIU-ik vonatkozásában legmegfelelőbb jogállást, a FIU-knak azonban megfelelően el kell tudniuk végezni feladataikat. 23 tagállam nyújtott nyilatkozatot vagy jogi rendelkezéseket arra vonatkozóan, hogy – függetlenül jogállásuktól – együttműködnek külföldi FIU-kkal. Nem egyértelmű azonban néhány esetben, amikor az együttműködés a vonatkozó rendőrségi törvényeken alapul (pl. AT, SK), és nehéz megítélni, hogy a rendelkezések valamennyi típusú FIU-ra kiterjednek-e, mivel ezt a szöveg nem mondja ki egyértelműen. NL az egyetlen tagállam, amely jogszabályában kifejezetten utal a „külföldi kormány által kijelölt olyan rendőrségi és nem rendőrségi hatóságokra, amelyek hasonló feladatokkal rendelkeznek”. Erre vonatkozóan nem érkezett konkrét információ a következő tagállamoktól: UK, DK, BG, IE.

3.3. AZ INFORMÁCIÓCSERE MÓDOZATAI

Az információcsere-ciklus különböző szakaszait érintve számos rendelkezés (4., 6. és 7. cikk, valamint a 9. cikk (1) bekezdése) határozza meg az információcsere módozatait. Általános nyilatkozatként 11 tagállam (FR, UK, SI, CY, EE, AT, EL, LV, PL, PT, RO) hangsúlyozta, hogy az információcsere területén az Egmont csoport elveit¹³ alkalmazzák és így megfelelnek a határozat vonatkozó követelményeinek. 2 tagállam (CZ, NL) említette kifejezetten, hogy a vonatkozó tényekről rövid ismertetést nyújtanak (4. cikk (1) bekezdés).

- (a) *A megkeresésre adott válasz – 4. cikk (2) bekezdés*

A FIU egy megkeresésre adott válaszában valamennyi vonatkozó információt nyújtja, beleértve rendelkezésre álló pénzügyi információk és kért bűnüldözési adatok. Ez a határozat egyik kulcsrendelkezése.

9 tagállam nyújtott (HU, FR, SE, ES, NL, BE, CZ, EE, UK) olyan nyilatkozatokat és jogi rendelkezéseket, amelyek bizonyos mértékig meghatározzák a kicserélt információ hatályát, de nem mindig mondták ki pontosan, hogy pénzügyi vagy bűnüldözési adatokat cseréltek-e. Míg néhány állam (HU, FR, BE, CZ, EE) hangsúlyozta, hogy pénzügyi, banki információkat is továbbítanak, feltételezhető, hogy más tagállamok e tekintetben nehézségekbe ütköznek. Úgy tűnik, jelentős különbségek vannak a FIU-k által továbbítható információk körében. Mivel azonban a határozat nem határoz meg „valamennyi vonatkozó információt”, nehéz értékelni, hogy a tagállamok valóban megfelelnek-e ennek a létfontosságú aspektusnak.

¹³ Az ML és TF ügyek tekintetében a FIU-k közötti információcsere vonatkozó elvek, Hága, 2001. június 13.

A viszonyosság elve – a határozat értelmében – nem előfeltétele az információcserének, de ezt számos tagállam vonatkozó jogszabálya vagy gyakorlata említi vagy tükrözi (FR, SI, BE, RO, CZ, PL). Másfelől azonban EE kijelentette, hogy ezzel az elvvel felhagyott.

(b) A megtagadás esetei – 4. cikk (3) bekezdés

A 4. cikk (3) bekezdése meghatározza – igen tágan –, hogy mely esetekben tagadhatja meg a FIU, hogy külföldi társhatóságának információt nyújtson. 5 tagállam (HU, FR, ES, MT, NL) számolt be különféle típusú jogi rendelkezésekről. Ezek között a leggyakrabban olyan alapvető elvekre hivatkoztak, mint például a szuverenitás, a nemzetbiztonság és a nyomozás esetleges sérülése. E tekintetben 22 tagállam nem nyújtott konkrét közlést.

(c) Információcsere saját kezdeményezésre – 6. cikk

Úgy tűnik, hogy általánosságban nincs tesznek különbséget a „kérésre adott válaszként” vagy a saját kezdeményezésre továbbítható információk között.

(d) Védett csatornák - Art. 7

A biztonságos információcsere szükségessége miatt a határozat kötelezi a tagállamokat, hogy rendelkezzenek védett kommunikációs csatornákkal. A következő kulcsfontosságú csatornákat említették: Egmont Secure Web (biztonságos, kódolt lehetőség az interneten keresztüli információ-megosztásra), FIU.NET (az EU-s FIU-k számítógépes alapú információcsere-rendszere), a bűnüldöző FIU-k esetében az Europol és az Interpol.

11 tagállam (DE, FR, BE, CZ, SK, ES, EL, FI, LV, NL, PT) erősítette meg a FIU.NET projektben való részvételét, míg SE és CY taggá kíván válni, AT pedig nem vesz részt. Az Egmont Secure Web vonatkozásában 15 tagállam (DE, UK, FR, SE, BE, CZ, SK, CY, AT, ES, EL, FI, LV, NL, PT) erősítette meg, hogy ezt a csatornát használja.

(e) Egyetértési megállapodások – 7. cikk

Bizonyos esetekben az egyetértési megállapodások létfontosságúak a FIU-k közötti információcsere szabályozásában. E megállapodások képezhetik a határozat rendelkezései jogszabályi intézkedés nélküli végrehajtásának egyik módját.

16 tagállam (DE, FR, SE, BE, EE, ES, EL, FI, LV, NL, PT, RO, PL, IT, MT, CZ) nyilatkozta, hogy van egyetértési megállapodása más országokkal. Néhány (DE, FR, SE, CZ, IT, MT, EE) kijelentette, hogy nem kötelesek ilyen megállapodásokat alkalmazni. Úgy tűnik, hogy PL jogszabálya korlátozást tartalmaz azzal, hogy a külföldi információcserét „viszonyossági alapon, a kétoldalú megállapodásokban megállapított formában” írja elő. E tekintetben nem nyújtottak konkrét információkat a következő tagállamok: HU, UK, SI, LU, DK, SK, CY, AT, LT, BG, IE.

3.4. BIZALMASSÁG ÉS ADATVÉDELEM

Számos tagállam erősítette meg, hogy alapos figyelmet fordít a bizalmasságra és betartja a szigorú nemzeti adatvédelmi jogszabályokat, ami azt jelenti, hogy az általános adatvédelmi jogszabályok alkalmazandók a FIU-kra. Néhány tagállam az EU adatvédelmi irányelvére¹⁴ is hivatkozott.

(a) A megszerzett információ felhasználása – 5. cikk (1)–(3) bekezdés

Néhány tagállam (LU, MT, PL, CZ, HU, FR, ES, SI, FI, RO, LV) olyan általános rendelkezésről számolt be, amelynek értelmében a hazai és/vagy nemzetközi szinten kapott

¹⁴ A személyes adatok feldolgozása vonatkozásában az egyének védelméről és az ilyen adatok szabad áramlásáról szóló, 1995. október 24-i 95/46/EK irányelv (HL L 281., 1995.11.23.).

információkat pénzmosás elleni (és a terrorizmus finanszírozása elleni) küzdelem céljaira kell felhasználni. Egypár tagállam (DE, SE, NL) azt nyilatkozta, hogy az információk – tiszteletben tartva a társhatóságok korlátozásait – csak közösen megállapított célokra használhatók fel. E tekintetben 13 tagállam nem nyújtott konkrét információt.

Az arról való megbizonyosodás érdekében, hogy az információk – beszerzésüket követően – valóban nyomozási vagy a pénzmosással kapcsolatos büntetőeljárás céljait szolgálhatják, az 5. cikk (3) bekezdése előírja, hogy ezekben az esetekben a továbbító tagállam nem tagadhatja meg a hozzájárulását, kivéve, ha ezt a nemzeti jog szerinti korlátozások alapján vagy a 4. cikk (3) bekezdésében említett esetekben teszi. Mindössze néhány tagállam (pl. NL, DK) foglalkozott ezzel az aspektussal, utalva arra, hogy az információtovábbítás lehetővé tételéhez bizonyos hatóságok értékelését kell beszerezni.

(b) Más hatóságok, szervezetek vagy hivatalok általi hozzáférés hiánya – 5. cikk (4) bekezdés

LT, RO, CZ, BE, DE, NL, AT, LV, CY, EL számolt be olyan nyilatkozatokról vagy jogi rendelkezésekről, amelyek értelmében a FIU adatai harmadik személyek számára nem hozzáférhető. Úgy tűnik, nem egyértelmű a határozatban alkalmazott „más hatóságok, szervezetek vagy hivatalok” kifejezés. Valamelyest homályos, hogy e rendelkezés miként felel meg néhány tagállamok (mint például SE, FI) azon nyilatkozatainak, miszerint FIU-ik felhatalmazással rendelkeznek információk más bűnüldöző hatóságok részére történő továbbítására vagy hogy a FIU-k által őrzött adatokat (részlegesen) a rendőrség rendelkezésre bocsáthatják. Ezen túlmenően néhány esetben (HU, UK) úgy tűnik, hogy az adatvédelmi szabályok vonatkoznak arra a szervezetre, amelynek a FIU a részét képezi, magára a FIU-ra vonatkozóan azonban nem léteznek különös rendelkezések. E tekintetben a következő tagállamoktól nem érkezett konkrét információ: LU, EE, IT, SK, PL, PT, BG, IE. Ilyen körülmények között nehéz értékelni, hogy az 5. cikk (4) bekezdését betartották-e.

(c) Az Európa Tanács egyezménye, ugyanolyan szintű bizalmasság és adatvédelem – 5. cikk (5) bekezdés

A tagállamok nem nyújtottak részletes elemzést az Európa Tanács 1981. évi egyezményének¹⁵ és az 1987. évi R(87) 15. sz. ajánlásnak¹⁶ való megfelelésre vonatkozó rendelkezésekről, amint azt az 5. cikk (5) bekezdése megköveteli.

Az 5. cikk (5) bekezdése azt is kimondja, hogy „A továbbított információk (...) védelemben részesülnek (...) legalább ugyanazon, a bizalmasságra és a személyes adatok védelmére vonatkozó szabályok által, mint amelyeket a megkereső FIU-ra vonatkozó nemzeti jogszabályok alapján alkalmazni kell.” Ez előírja a többi állam jogszabályainak elismerését.

Néhány tagállam olyan jogi követelményekről számolt be, amelyek értelmében az információ külföldi FIU részére történő továbbításának előfeltétele, hogy ez a társhatóság ugyanolyan szintű titkosságot (BE, MT, RO) vagy szakmai titoktartást (FR, ES) élvezzen, mint amelyet a továbbító állam nemzeti jogszabálya előír, illetve hogy a társhatóságnak rendelkeznie kell egy, az adatvédelemre vonatkozó szabályozási rendszerrel (SI). E rendelkezések talán érvényesek lehetnek a nemzetközi együttműködés vonatkozásában, de nem tűnik úgy, hogy teljes mértékben megfelelnek az 5. cikk (5) bekezdésében meghatározott EU-s szintű

¹⁵ Az Európa Tanácsnak a személyes adatok gépi feldolgozása során az egyének védelméről szóló, 108. egyezménye (1981).

¹⁶ Az Európa Tanácsnak a személyes adatok rendőrségi felhasználásának szabályozásáról szóló, 1987. szeptember 15-i R(87)15. ajánlása.

követelményeknek. Ezen túlmenően úgy kell tekinteni, hogy a „szakmai titoktartás” a „bizalmasság”-nak csupán az egyik aspektusa.

4. KÖVETKEZTETÉSEK

Az EU-s FIU-k közötti együttműködésnek olyan jogszabályi és szabályozási környezetben kell alapulnia, amely előmozdítja a kölcsönös bizalomépítést. E jelentés kezdeti betekintést nyújt a FIU-k közötti együttműködésről szóló határozatnak a tagállamok általi végrehajtásába. A jelentés megerősíti az EU-s FIU-k szervezetének módjában, valamint a részükre hozzáférhető információk típusában, és annak cserélhetőségében meglévő sokszínűséget.

A rendelkezésre álló információk miatt a jelentés főként a jogszabályokra, nem annyira az együttműködés működési aspektusaira összpontosított. A jogszabály ugyan megfelelhethet a határozat rendelkezéseinek, a gyakorlat azonban ettől eltérő képet nyújthat. A tagállamok jogszabályaikban általánosságban nem tesznek különbséget az EU-s szintű és nemzetközi együttműködés között.

Nagy vonalakban úgy tekinthető, hogy a tagállamok *jogilag* betartják a határozat legtöbb kulcsfontosságú követelményét: a jogi rendelkezések meghatározzák a FIU feladatait és lehetővé teszik a különböző jogállású FIU-kkal folytatott együttműködést. Úgy tűnik azonban, hogy nem egyértelmű a FIU-val kapcsolatos adatvédelmi kérdésekre alkalmazandó jogi keret. Az adatvédelemmel összefüggésben nagyobb lesz az egyértelműség, ha a *bűnüldözési célú adatvédelemről szóló kerethatározat-javaslatot* formálisan elfogadják¹⁷ és a tagállamok elvégzik a végrehajtási munkálatokat. Ezzel összefüggésben értékelni kell a kiegészítő intézkedések szükségességét. A FIU-kra alkalmazandó, vonatkozó adatvédelmi rendelkezésekkel kapcsolatos általános ismereteket is esetleg javítani kell, továbbá meg lehetne fontolni iránymutatások kidolgozásának a megvitatását.

Több kérdés merül fel a határozat 4. cikke (2) bekezdésének végrehajtásával kapcsolatos gyakorlat vonatkozásában, mivel számos közigazgatási FIU nem cserélhet rendőrségi információt, illetve csak jelentős késedelem után nyújthat ilyen információkat. Néhány bűnüldözési FIU esetleg nem tud létfontosságú adatokat nyújtani adatbázisából a közigazgatási jogalanyok számára. Sok nehézség merül fel amiatt, mert nincs közös megegyezés arra vonatkozóan, hogy mely információk hozzáférhetők a FIU-k számára és mely „vonatkozó információkat” kell cserélni. Az egyértelműség ilyen hiánya kommunikációs zavarokhoz és félreértésekhez vezethet.

Ennek alapján javasolják, hogy – első lépésként – az EU-s FIU-k vegyék fontolóra a FIU-k számára nemzeti szinten hozzáférhető információkkal kapcsolatos helyes gyakorlat meghatározását. Ezen túlmenően hangsúlyozni kell, hogy a további pénzügyi információkhoz való hozzáférés és az ilyen információk cseréjére irányuló képesség létfontosságú a FIU-k hatékony tevékenységéhez.

Mivel úgy tűnik, hogy az információcsere módozatait főként inkább operatív szinten hajtják végre, a kapott válaszok alapján nehéz megítélni a végrehajtás pontos szintjét. Mérlegelni lehetne, hogy előmozdítható lenne-e egy egyetértési megállapodásminta az EU-s FIU-k között az EU-s szintű információcsere megkönnyítése és a többoldalú együttműködés ösztönzése érdekében.

¹⁷ A javaslatra vonatkozó politikai megállapodást az IB Tanács 2007. november 8–9-i ülésén érték el.

Alapvető fontosságú az EU-s FIU-k közötti operatív együttműködés megerősítése. Ezt az EU FIU Platformjának¹⁸ keretében végzett munkán és a jól meghatározott, az operatív szempontból hatékony együttműködést előíró FIU.NET projekten keresztül lehetne segíteni. Az EU FIU Platformjának keretében végzett munka értékes kiindulópontnak tekinthető.

Fontolóra kellhet esetleg venni azt, hogy a határozat rendelkezéseit naprakészé tegyék, hogy azok a terrorizmus finanszírozása elleni küzdelem területére is kiterjedjenek, továbbá hogy valamennyi FIU számára ugyanolyan követelményszintet írjanak elő, ezek jogállásától függetlenül.

¹⁸ Az EU-s FIU-knak a FIU-k vonatkozásában a harmadik, pénzmosás elleni irányelv végrehajtási vonatkozásainak megvitatása céljából a Bizottság által létrehozott informális platformja.