



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 29.11.2005
KOM(2005) 620 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET, EUROPAPARLAMENTET
OCH EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN**

Förebyggande och bekämpning av finansiering av terrorism genom bättre samarbete på nationell nivå och större öppenhet i den icke vinstdrivande sektorn.

INLEDNING

Arbetet med att hindra terrorister från att få tillgång till finansiering är en av hörnstenarna i EU:s kamp mot terrorismen. Detta framgår av handlingsplanen för kampen mot terrorism¹ och i rådets uttalanden efter attackerna i Madrid och London². EU-poliken på detta område beskrevs närmare i ett kommissionsmeddelande från oktober 2004³ och EU:s strategi mot finansiering av terrorism från december 2004⁴. Av dessa dokument framgår det tydligt att arbetet inte endast syftar till att hindra terrorister från att få tillgång till finansiering, utan även till att i största möjliga utsträckning använda underrättelser på det finansiella området i alla aspekter av arbetet med att bekämpa terrorism.

I sitt uttalande om bekämpande av terrorism av den 25 mars 2004 uppmanade Europeiska rådet medlemsstaterna att ”öka samarbetet mellan nationella behöriga myndigheter, finansunderrättelseenheter och privata finansinstitut för att underlätta ett förbättrat informationsutbyte om terroristfinansiering”⁵. I uttalandet uppmanades också kommissionen att överväga förbättringar av reglering av och öppenhet inom icke vinstdrivande organisationer som terrorister kan utnyttja för att finansiera sin verksamhet. I det här meddelandet behandlas dessa nyckelfrågor i kampen mot finansiering av terrorism. I del I behandlas frågor om samordning på nationell nivå. Del II tar upp den icke vinstdrivande sektorns sårbarhet för finansiering av terrorism. Där riktas en rekommendation till medlemsstaterna, och dessutom föreslås en ram för uppförandekod för icke vinstdrivande organisationer (se bilagan).

DEL I – NATIONELLA SAMORDNINGSSTRUKTURER

Expertutvärderingen om terrorism (*National anti-terrorist arrangements: improving national machinery and capability for the fight against terrorism*)⁶ har visat sig vara ett värdefullt verktyg för att hjälpa medlemsstaterna att utvärdera sina nationella system för terrorismbekämpning. Kampen mot finansiering av terrorism ingick i denna utvärdering. Arbetsuppgiftens enorma omfattning har inneburit att landrapporter och rekommendationer inte alltid har kunnat ta upp frågan om terrorismfinansiering i någon större detalj. Därför är det viktigt att fokusera på nationella verktyg för bekämpning av finansiering av terrorism och

¹ Handlingsplan för kampen mot terrorism, dok. 10586/04 av den 15 juni 2004 (rådsdokument).

² Europeiska rådets uttalande av den 25 mars 2004 om bekämpande av terrorism; rådets uttalande om EU:s reaktion på bombattentaten i London, som antogs vid rådets (rättsliga och inrikes frågor) extra möte den 13 juli 2005.

³ Kommissionens meddelande om förebyggande av och kamp mot finansiering av terrorism, 20.10.2004 KOM(2004) 700.

⁴ Dokumentet ”Kampen mot finansiering av terrorism”, som generalsekretariatet/höge representanten och kommissionen lagt fram för Europeiska rådet. Dok. 16089/04 av den 14 december 2004 (rådsdokument).

⁵ I FATF:s rekommendation 31 uppmanas länder se till att de politiska beslutsfattarna, finansunderrättelseenheter, brottsbekämpande myndigheter och tillsynsmyndigheter har tillgång till effektiva mekanismer som gör det möjligt för dem att samarbeta och om nödvändigt internt samordna utvecklingen och genomförandet av politik och verksamheter med varandra, i syfte att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁶ Efter attackerna den 11 september 2001 inledde rådet (rättsliga och inrikes frågor) i september 2001 en utvärdering av nationella åtgärder som syftar till att bekämpa terrorism.

använda slutsatserna i detta meddelande som ett möjligt underlag för en uppföljande expertutvärdering.

Enligt Haagprogrammet är enbart det faktum att information är gränsöverskridande inte längre tillräckligt i EU⁷. Ett effektivt utbyte av information mellan behöriga myndigheter i EU är beroende av en övergripande och effektiv samordning på nationell nivå, för att identifiera, jämföra och analysera relevant information och få fram tillförlitliga underrättelser av hög kvalitet om brott. Ett väl samordnat utbyte av information på nationell nivå är avgörande för om principen om tillgänglighet⁸ skall fungera väl, då bristande nationell samordning och avsaknad av underrättelser av hög kvalitet om brott kan leda till att de upplysningar som man önskar på EU-nivå inte finns tillgängliga.

I EU-strategin mot finansiering av terrorism uppmanades kommissionen att bedöma nationella samordningsstrukturer mellan olika ministerier, byråer och andra aktörer som är involverade i arbetet mot finansiering av terrorism. Kommissionen uppmanades dessutom att överväga vilka ytterligare metoder som skulle kunna användas i samarbetet mellan brottsbekämpande myndigheter/underrättelseenheter och den privata sektorn. Kommissionens analys grundar sig till stor del på medlemsstaternas svar på en enkät som skickades ut till alla 25 medlemsstater i mitten på mars 2005 och på diskussioner med Europol och branschföreträdare.

I svaren på denna enkät bekräftade medlemsstaterna att bland de statliga organ som deltar i arbetet med att bekämpa finansiering av terrorism finns finans-, justitie-, inrikes- och utrikesministerier samt finansiella underrättelseenheter, polis som utreder ekobrott, allmänna åklagarmyndigheter, tullmyndigheter, skattemyndigheter, underrättelsetjänster, tillsynsmyndigheter och centralbanker ("relevanta aktörer").

Fördelarna med att skapa samordning mellan de relevanta aktörerna påpekades av många medlemsstater:

“...företrädare för flertalet av de behöriga organen möts på samma plats och för att direkt utbyta relevant information, utvärdera den och i samförstånd utarbeta den slutliga produkten för beslutsfattarna. Den *brain-storming* som utvecklas under sådana direkta expertmöten är särskilt värdefull, liksom möjligheten att behandla enskilda frågor på ett övergripande sätt.”⁹

Samordning och informationsutbyte mellan nationella organ togs upp i rådets dokument om bästa praxis i samband med restriktiva finansiella åtgärder mot terrorism¹⁰. Analysen i det här meddelandet överensstämmer med och bör fungera som ett komplement till denna strategi.

En analys av medlemsstaternas samordningsstrukturer visar att det finns (i) bästa praxis på en rad generella områden som syftar till att stärka samordningen mellan **alla** relevanta aktörer och (ii) områden där särskilda åtgärder för **vissa** av de relevanta aktörerna kan förbättra samordningen och informationsutbytet. De förra tas upp i avsnitt 1, medan samordningsfrågor

⁷ Haagprogrammet för stärkt frihet, säkerhet och rättvisa i Europeiska unionen. Bryssel den 13 december 2004, 16054/04 (rådsdokument). Se även förslag till rådets rambeslut om utbyte av uppgifter enligt principen om tillgänglighet, KOM(2005) 490, 12.10.2005.

⁸ Se Haagprogrammet, avsnitt 2 om förbättrat informationsutbyte för brottsbekämpningsändamål.

⁹ Svar på kommissionens enkät som lämnats in av Republiken Sloveniens ständiga representation vid Europeiska unionen.

¹⁰ Rådets dokument 13851/4/04, rev. 4.

som är specifika för vissa relevanta aktörer behandlas i avsnitt 2. Avsnitt 3 rör frågor som är av betydelse för samordningen mellan de relevanta aktörerna och den privata sektorn. I alla dessa fall är det viktigt att ägna särskild uppmärksamhet åt bestämmelser om uppgiftsskydd, inklusive garantier för att uppgifter som lagras i relevanta databaser är korrekt.

1. HORISONTELLA SAMORDNINGSSTRUKTURER SOM INVOLVERAR ALLA RELEVANTA AKTÖRER

Analysen av de nationella samarbetsstrukturerna visar att det behövs en rad övergripande åtgärder för att stärka informationsutbytet på nationell nivå mellan alla relevanta aktörer. Följande slutsatser kan dras:

- 1.1. **Ett sätt att stärka samordningen av den nationella politiken kan vara att inrätta nationella nätverk som omfattar alla relevanta aktörer.** Detta skulle bidra till att skapa samförstånd kring en nationell strategi för kampen mot finansiering av terrorism och främja ökad förståelse och tillit mellan olika organ. En huvuduppgift bör vara att ta fram en gemensam handlingsplan för bekämpning av finansiering av terrorism, gemensamma hot- och riskanalyser som kan användas i detta arbete och andra gemensamma undersökningar på området¹¹. Det bör inrättas strukturer som garanterar att relevanta aktörer medverkar i samråd om, bidrar till och godkänner gemensamma analyser av underrättelser om de metoder som terrorister använder för att finansiera sin verksamhet. Fördelarna med att involvera lämpliga företrädare för den privata sektorn i detta arbete bör också tas med i beräkningen.
- 1.2. **För att lösa operationella problem, bör man även överväga att sammanföra relevanta aktörer från underrättelsetjänster, brottsbekämpande myndigheter, åklagarmyndigheter, finansunderrättelseenheter, skattemyndigheter och tillsynsmyndigheter.** En sådan grupp skulle kunna ha till uppgift att granska utredningsärenden ur en rad synvinklar. Till de operativa fördelarna hör att man skulle kunna (i) avslöja förhållanden som annars skulle förbli oupptäckta, (ii) rekommendera ändringar i det sätt på vilket utredningar bedrivs och se till att utredningarna vilar på tillförlitliga underrättelser, (iii) undvika överlappningar och dubbelarbete, (iv) bidra till att finna kopplingar mellan misstänkta och (v) underlätta gemensamma utvärderingar av anknytande utredningar.
- 1.3. **Det operativa samarbetet skulle kunna stärkas ytterligare med hjälp av nationella nätverk som i varje medlemsstat knyter samman respektive finansunderrättelseenhet med dels de rapporterande organen, dels de relevanta aktörerna.** Detta skulle skapa en automatisk, men ändå säker elektronisk miljö för mottagande, behandling och spridning av finansunderrättelser. Det skulle möjliggöra direkt överföring av information från finansinstitut till särskilda databaser hos finansunderrättelseenheterna och skapa förutsättningar för automatiskt utbyte av information mellan underrättelseenheterna och de relevanta aktörerna. Detta arbete håller för närvarande på att utvärderas inom ramen för det så kallade FIU NET-projektet.

¹¹ En medlemsstat påpekade värdet av gemensamma analyser av regelbundna tematiska utredningar, till exempel rörande dolda transaktioner med anknytning till finansiering av terrorism.

- 1.4. **Miniminormer för insamling, analys och spridning av underrättelser.** Detta skulle göra det lättare att samla in och sprida information och främja en lösning som bygger på underrättelser och riskbedömningar. Sådana eventuella normer skulle vara utformade med hänsyn till behovet av att kunna dra meningsfulla och användbara slutsatser av den insamlade informationen och till ett gemensamt åtagande att sprida denna information snabbt till behöriga personer inom andra relevanta aktörer.
- 1.5. **Genom att utarbeta miniminormer för behandling av information,** till exempel i fråga om graden av sekretess, vilka som ska ha tillgång till uppgifterna och regler för uppgiftshantering, skulle man kunna underlätta och öka omfattningen av ett snabbt och effektivt informationsutbyte mellan relevanta aktörer.
- 1.6. **Finansunderrättelserna bör fungera som en bas för och komplement till det övergripande arbetet med att bekämpa terrorism.** Genom att integrera underrättelser från organ med ansvar för samordningen av kampen mot finansiering av terrorism i det övergripande arbetet mot terrorism skulle man kunna se till att finansunderrättelser verkligen kommer till användning i terrorismbekämpningen. En sådan lösning skulle också kunna bidra till att täppa till eventuella luckor mellan polisenheter som specialiserar på kampen mot finansiering av terrorism och antiterrorpolis och underrättelsetjänster.

2. SPECIFIKA SAMORDNINGSSTRUKURER FÖR VISSA RELEVANTA AKTÖRER

- 2.1. Ett antal medlemsstater meddelade att de **redan har formella strukturer för utbyte av information om finansiering av terrorism mellan sina finans-, inrikes-, och justitieministerier** och beskrev hur detta hade vitaliserat kampen mot finansiering av terrorism genom att stärka samarbetet mellan underrättelsetjänster, specialiserade polisenheter och finansunderrättelseenheter.
- 2.2. Vissa medlemsstater pekade på fördelarna med ett **organ som är gemensamt för olika avdelningar och som arbetar med att identifiera, spåra och frysa tillgångar som kan användas för brotliga ändamål och terrorism.** Sådana specialiserade organ med avancerade kunskaper om utredningar på det finansiella området, bör också kunna utnyttja kompletterande kompetens hos polis, åklagare, skattemyndigheter, tull och andra relevanta avdelningar och fungera som expertkälla för alla utredningar som rör terrorism (och annan grov brottslighet).
- 2.3. Medlemsstaterna bör **främja kunskapen inom de brottsbekämpande avdelningarna om finansunderrättelseenheternas roll när det gäller att bistå dessa avdelningar i arbetet mot finansiering av terrorism** och annan brottslighet. Samförståndsavtal mellan finansunderrättelseenheter och andra organ kan bidra till att skapa en bas för effektiv tillgång till finansiell information.
- 2.4. Finansunderrättelseenheternas experter på bekämpning av terrorismfinansiering bör ha genomgått **en lämplig säkerhetsprövning** som ger dem rätt att motta, översända och gemensamt analysera finansunderrättelser tillsammans med underrättelsetjänster eller andra relevanta aktörer som hanterar säkerhetskodade uppgifter. Behovet av lämplig säkerhetsprövning inom andra relevanta aktörer bör också övervägas, så att skyddade uppgifter kan utbytas och analyseras gemensamt om så skulle behövas.

Förbättra den ömsesidiga förståelsen mellan relevanta aktörer

- 2.5. Samordningen i samband med kampen mot finansiering av terrorism skulle sannolikt underlättas om det inom **finansunderrättelseenheterna fanns enheter med särskilda förutsättningar att bekämpa terrorismfinansiering**. Detta skulle underlätta ett närmare samarbete mellan experter på kampen mot finansiering av terrorism och experter på terrorismbekämpning i allmänhet inom andra relevanta aktörer. Dessa experter skulle också ha bättre kunskaper om olika metoder för att bekämpa denna typ av brott, vilket skulle underlätta identifiering och prioritering av fall som representerar en hög risk. Genom en strukturerad samordning med polis, åklagare och underrättelsetjänster skulle expertenheterna bidra till en områdesövergripande strategi. Enheterna bör uppmuntras att jämföra metoder med sina motparter i andra medlemsstater.
- 2.6. För att öka den ömsesidiga förståelsen, särskilt i de fall då det inte finns några formella strukturer, bör medlemsstaterna uppmuntra **att åklagare, ekobrottsutredare, analytiker och andra "lånas ut" till finansunderrättelseenheterna** och att det sker ett motsvarande utbyte också mellan andra relevanta aktörer.
- 2.7. **De relevanta aktörerna måste ha en klar uppfattning om varandras roller och se till att det finns system för att snabbt överföra aktuell information till dem som har bäst förutsättningar att vidta åtgärder utifrån denna information.** Detta skulle till exempel garantera att polis- eller domstolsuppgifter om kända misstänkta för den aktuella formen av brott snabbt överförs till de tjänstemän vid utrikesdepartementet som ansvarar för att göra framställningar till rådet eller FN:s säkerhetsråd om förebyggande finansiella retriktioner (sanktioner) med avseende på dessa personers pengar och andra tillgångar. De utredande myndigheterna bör överväga om kriterierna för frysning av tillgångar är uppfyllda och om det i så fall skulle vara lämpligt att ta till ett sådant medel samt, i tillämpliga fall, göra en framställan om en sådan åtgärd. Om pengar beslagtogs, av tullen vid gränsen eller någon annanstans, och det finns misstanke om att detta försök att smugla pengar har anknytning till terrorism, skall finansunderrättelseenheten underrättas. Syftet är att skapa bättre förutsättningar att finna anknytande information.

Optimal användning av finansunderrättelser

- 2.8. **Användning av nyckelord och nyckelnamn och andra identifieringssätt för att uppmuntra omedelbar rapportering av misstänkta transaktioner med anknytning till terrorism.** Det bör skapas lämpliga former för samarbete mellan finansunderrättelseenheterna och operativa specialavdelningar, inklusive utbyte av information om misstänkta transaktioner i syfte att skaffa underrättelser och om möjligt förebygga eventuella terroristattacker.

Kombinera olika expertområden

- 2.9. **Arbetet med att förebygga finansiering av terrorism är så komplicerat att man ofta måste kombinera sakkunskap inom olika områden,** till exempel genom att tillfälligt låna ut experter med kompletterande kunskaper till ett projekt, en utredning eller ett åtal. En medlemsstat illustrerade detta genom att nämna strukturer som gör det möjligt och underlättar för en åklagare med sakkunskap om ekonomisk

brottslighet att arbeta tillsammans med en åklagare med särskilda kunskaper om terrorismbekämpning i fall som anknyter till kampen mot finansiering av terrorism.

Vikten av att nå fler personer

- 2.10. Anställda vid de rapporterande organen skall underrättas om metoder och hot, men därutöver skall medlemsstaterna tillsammans med finansinstitutioner och andra institutioner även se till att **användare av finansiella tjänster informeras om hur de kan vara till hjälp i både den offentliga och den privata sektorns arbete** med att bekämpa finansiering av terrorism och annan ekonomisk brottslighet.

3. RELEVANTA AKTÖRER OCH DEN PRIVATA SEKTORN

I många fall är det inte så mycket bankers och andra institutioners finansiella information i sig som är av avgörande betydelse för brottsbekämpningen, utan snarast de *slutsatser* som man kan dra av denna information. Därför är det av största betydelse att garantera en väl fungerande samordning mellan relevanta aktörer och finansinstitut (och andra rapporterande organ som kan utnyttjas i samband med penningtvätt), så att nödvändig information kan erhållas enkelt och snabbt och med lämplig vägledning från de relevanta aktörerna¹². **Underrättelser från den offentliga sektorn kan få ett mervärde genom input från finansinstitut.** I vissa medlemsstater har viktiga ledtrådar erhållits när känslig information, till exempel uppgifter om förfalskade ID-handlingar, har meddelats finansinstitut i syfte att identifiera och lokalisera misstänkta.

Tillgång till finansiell information i den privatat sektorn

- 3.1. **Åtgärder för att göra det möjligt för behöriga myndigheter att ta reda på om en person som är föremål för utredning har eller har haft ett bankkonto, och att erhålla uppgifter om konton och transaktioner i enlighet med artikel 32 i det tredje penningtvättdirektivet¹³.** Vissa medlemsstater tog i sina svar på den ovan nämnda enkäten upp fördelarna med ett nationellt register över bankkonton när det gäller att garantera en snabb identifiering av misstänka bankmedel och konton. Sådana register kan bestå av allt från en enda central (kontinuerligt uppdaterad) databas till krypterade kundförteckningar som förs och kontrolleras av finansinstitut. Finansunderrättelseenheterna skulle på grundval av en misstänkt rapport kunna göra sökningar i systemet och därigenom få reda på om en misstänkt person har eller har haft ett konto i en viss bank. En alternativ modell skulle vara att låta brottsbekämpande myndigheter som utreder misstänkt finansiering av terrorism förhöra sig hos finansinstitut om huruvida en misstänkt har eller har haft ett konto hos dem. Kommissionen kommer att arbeta vidare tillsammans med medlemsstaterna

¹² När det gäller *internationellt* samarbete mellan relevanta aktörer, bör detta ske i överensstämmelse med artikel 28 i det tredje penningtvättdirektivet och innebära ett förstärkt snarare än ett minskat samarbete mellan finansunderrättelseenheterna.

¹³ I artikel 32 i det tredje penningtvättdirektivet anges att "[m]edlemsstaterna skall kräva att deras kreditinstitut och finansiella institut skall inrätta system som gör det möjligt för dem att på förfrågningar från den finansunderrättelseenheten, eller från andra myndigheter, i enlighet med medlemsstaternas nationella lagstiftning snabbt och fullständig lämna upplysningar om huruvida de har eller under de senaste fem åren har haft en affärsförbindelse med specificerade fysiska eller juridiska personer och, om så skulle vara fallet, om förbindelsens natur".

och den privata sektorn med att utvärdera metoder för att genomföra artikel 32 i ovan nämnda direktiv.

- 3.2. Underrättelseinsatser visar att terrorister har utnyttjat välkända penningöverföringsföretag med filialer i olika medlemsstater för att göra en serie mindre överföringar till personer med kopplingar till extremistgrupper. Var och en för sig kan dessa transaktioner framstå som lagliga. Sammantaget kan de dock väcka misstankar. **Företag som sysslar med överföring/översändande av pengar bör se till att ha system som gör det möjligt för dem att följa internationella normer om avsändaruppgifter och den riskbaserade strategin för åtgärder för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism, inklusive lämplig övervakning av misstänkta fall.**
- 3.3. God praxis innebär att misstänkt verksamhet bör rapporteras till finansunderrättelseenheten **även om det inte är fråga om en transaktion.** Så kan vara fallet om det finns starka misstankar kring ett finansinstituts avslag på en ansökan om att öppna konto till exempel på grund av att personen i fråga inte har lämnat tillfredsställande ID-uppgifter.

Främja samarbete med den privata sektorn

- 3.4. Det är viktigt se till att finns väl fungerande **sambandskommittéer mellan en eller flera relevanta aktörer och företrädare för finans- och kreditinstitut och andra rapporterande organ.** Regelbundna möten med sambandskommittén, som leds av det nationella organ som ansvarar för samordningen av kampen mot finansiering av terrorism och/eller finansunderrättelseenheten, är ett viktigt hjälpmedel när det gäller att mobilisera och nå ut till den privata sektorn, informera den om vilka former finansieringen tar sig och hålla den uppdaterad om riskindikatorer. Utöver strukturerade sambandskommittéer, bör det vid finansinstituten finnas kontaktpunkter för frågor som rör kampen mot finansiering av terrorism. Syftet skulle vara att underlätta snabba kontakter mellan finansinstituten å ena sidan och finansunderrättelseenheter och andra relevanta aktörer å den andra.
- 3.5. Rapportrande organ som verkar i mer än en medlemsstat bör sträva efter att skapa samordning mellan tillsynsansvariga på nationell nivå, till exempel genom en **uropeisk tillsynsfunktion.** Detta organ skulle arbeta för att både fastställa kopplingar mellan misstänkta transaktioner som konstaterats i två eller flera medlemsstater, och att fastställa eller stärka grunden för misstankar vid relaterade transaktioner till eller från två eller flera medlemsstater.
- 3.6. **Utlåning, också för kortare perioder, av ekobrottspolis, personal vid finansunderrättelseenheter eller personal vid underrättelsetjänster till aktörer i den privata sektorn som lagrar uppgifter bör uppmuntras.** En sådan lösning ökar kunskaperna inom den offentliga sektorn om hur uppgifter förvaltas inom den privata sektorn och hur svårt eller lätt det är att få fram vissa typer av information.

PART II – ICKE VINSTRIVANDE ORGANISATIONERS SÅRBARHET FÖR FINANSIERING AV TERRORISM OCH ANDRA FORMER AV MISSBRUK

1. EUROPEISK OCH INTERNATIONELL KONTEXT

I sitt meddelande av oktober 2004 om kampen mot finansiering av terrorism tog kommissionen upp möjligheten att införa en uppförandekod för att minska risken för brottsligt missbruk inom den icke vinstdrivande sektorn¹⁴. Den rekommendation och den ram för en uppförandekod som presenteras i detta dokument är således en uppföljning till det meddelandet. Medan fokus i det här meddelandet ligger på att förebygga att icke vinstdrivande organisationer missbrukas för finansiering av terrorism, kommer de förstärkta insatserna för ökad öppenhet och ansvarighet också bidra till att skydda organisationer från andra former av brottsligt missbruk. Rekommendationen och ramen för en uppförandekod bör därför stärka givarnas förtroende och uppmuntra till ökat givande, samtidigt som risken för brottsligt missbruk förebyggs eller åtminstone minskas.

Efter terroristattacker den 11 september 2001, antog arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF) en rad rekommendationer som särskilt rör finansiering av terrorism. Bland dessa fanns en rekommendation¹⁵ om att länder bör vidta åtgärder för att minska den icke vinstdrivande sektorns sårbarhet. I praktiken har medlemsstaterna och tredjeländer funnit det svårt att genomföra denna del av de särskilda rekommendationerna. Omfattande diskussioner om tänkbara tillvägagångssätt har ägt rum inom arbetsgruppen. Hittills har dock arbetsgruppens medlemmar inte lyckats nå fram till en gemensam syn på hur den särskilda rekommendationen VIII skall genomföras.

Denna frågas betydelse har även erkänts av EU-medlemsstaters regeringar och av internationella organ¹⁶. I EU:s gemensamma strategidokument¹⁷ om finansiering av terrorism och Europeiska rådets slutsatser av den 16–17 december 2004 uppmanades kommissionen att vidta åtgärder för att förhindra att icke vinstdrivande organisationer missbrukas för finansiering av terrorism. I rådets uttalande av den 13 juli 2005 om EU:s reaktion på bombattentaten i London anges att rådet kommer att ”enas om en uppförandekod för att förhindra att terrorister missbrukar välgörenhetsorganisationer”.

Med hänsyn till den icke vinstdrivande sektorns potentiella sårbarhet för finansiering av terrorism och annat brottsligt missbruk, riktar kommissionen en rekommendation till medlemsstaterna och föreslår en ram för en uppförandekod för icke vinstdrivande organisationer som verkar i Europeiska unionen.

¹⁴ KOM(2004) 700, 20.10.2004, se avsnitt 5.2.

¹⁵ I rekommendation VIII anges att icke vinstdrivande organisationer är särskilt sårbara och att länderna bör se till att de inte kan missbrukas (i) av terrororganisationer som uppträder som lagliga enheter, (ii) för att utnyttja lagliga enheter som kanaler för finansiering av... eller (iii) för att dölja olaglig omdirigering av medel som är avsedda för lagliga ändamål till terrororganisationer.

¹⁶ FATF i sin särskilda rekommendation VIII; G8 (finansministrarna), finansministrarnas uttalande vid mötet i Deauville den 17 maj 2003; G8 (ministrarna för rättsliga och inrikes frågor), ”Recommendations for Enhancing the Legal Framework to Prevent Terrorist Attacks”, Washington, 11 maj 2004.

¹⁷ Ibid.

Kommissionen har genomfört omfattande samråd med medlemsstaterna och den icke vinstdrivande sektorn under utarbetandet av rekommendationen och ramen för en uppförandekod, inklusive ett Internet-baserat offentligt samråd.

2. GENOMFÖRANDE PÅ EU-NIVÅ

Kommissionen bör garantera *en fortsatt dialog med den icke vinstdrivande sektorn* om uppföljningen av rekommendationen och ramen för en uppförandekod som läggs fram i detta meddelande.

Under det första halvåret 2006 kommer kommissionen att inrätta en *informell kontaktgrupp* och organisera en *konferens* med företrädare för den icke vinstdrivande sektorn och relevanta myndigheter, i syfte att diskutera möjliga sätt att vidare genomföra de principer som anges i rekommendationen och i ramen för en uppförandekod.

Det bör diskuteras vidare med relevanta intressenter hur ett partnerskap mellan icke vinstdrivande organisationer och statliga myndigheter kunde utvecklas och hur man kan finna en *lämplig balans mellan bindande regler och självreglering för den icke vinstdrivande sektorn*.

Europeiska kommissionen kommer att överväga vidare om *gemenskapsfinansiering av icke vinstdrivande organisationer under vissa omständigheter* kunde kopplas till krav på ökad insyn och ansvarighet.

Kommissionen kommer att *bedöma vilka resultat rekommendationen och ramen för en uppförande har givit* tre år från det att de antogs.

BILAGA

Rekommendation till medlemsstaterna och en ram för en uppförandekod för icke vinstdrivande organisationer, för att öka insyn och ansvarighet inom den icke vinstdrivande sektorn och förebygga finansiering av terrorism och andra former av brottsligt missbruk

1. INLEDNING

Den icke vinstdrivande sektorn utför mycket viktiga humanitära insatser och annat offentligt arbete som det finns ett stort behov av. Människor kan dra nytta av deras oundgängliga tjänster på en rad grundläggande områden i livet. Icke vinstdrivande organisationer är en viktig del av demokratiska samhällen och utför ofta nödvändiga uppgifter som andra typer av organisationer eller offentliga organ inte kan klara av.

Det finns dock bevis för att icke vinstdrivande organisationer har utnyttjats för finansiering av terrorism och andra brottsliga ändamål¹⁸ och i vissa fall har administrativa åtgärder för frysning av tillgångar¹⁹ vidtagits för att förhindra sådant utnyttjande. Terrorister och terroristorganisationer kan skaffa finansiering via olika källor. Pengar kan överföras via finanssektorn, genom gireringar, alternativa överföringssystem eller kurirer, men kan också flyttas och samlas in med icke vinstdrivande organisationer som täckmantel. Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF) angav i sin rapport för 2003–2004 om metoder för penningtvätt och finansiering av terrorism att de fall som redovisades i det årets undersökning av metoder tycktes visa att icke vinstdrivande organisationer kan missbrukas på en rad olika sätt och för olika ändamål inom ramen för finansiering av terrorism. För det första kan icke vinstdrivande organisationer utnyttjas av terrorister och terroristorganisationer för att samla in medel, såsom var fallet med de många större sådana organisationer som fick sina tillgångar frysta med stöd av FN:s säkerhetsråds resolution 1373 (2001).... Ett antal experter noterade betydelsen av informell insamling av pengar inom många etniska och religiösa grupper och svårigheterna att övervaka sådana ”fonder” Slutligen kan icke vinstdrivande organisationer även användas för att tillhandahålla direkt logistiskt stöd till terrorister eller fungera som en täckmantel för deras operationer.²⁰

Om de icke vinstdrivande organisationerna tillämpade strängare och/eller mer systematiska normer för insyn och ansvarighet, skulle detta bidra till att öka den icke vinstdrivande sektorns skydd mot brottsligt missbruk. Detta dokument syftar till att finna en lösning som minimerar risken för missbruk utan att belasta sektorn alltför mycket. De grundläggande principerna i meddelandet skall på inget sätt tolkas som ett försök att begränsa

¹⁸ Experter inom FATF har analyserat exempel på missbruk av icke vinstdrivande organisationer för finansiering av terrorism, exempelvis i *Report on Money Laundering and Terrorist Financing Typologies 2003–2004*, som finns tillgänglig på <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/19/11/33624379.PDF>; andra exempel finns på webbplatsen ”Inquiry Reports”, som lagts ut av *Charity Commission for England and Wales*: <http://www.charitycommission.gov.uk/investigations/inquiryreports/inqreps.asp>

¹⁹ Frysningåtgärderna baseras på förordning (EG) nr 881/2002 av den 27 maj 2002 (EGT L 139, 29.5.2002, s.9), i dess ändrade lydelse, eller på förordning (EG) nr 2580/2001 av den 27 december 2001 (EGT L 344, 28.12.2001, s.70), i dess ändrade lydelse.

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

föreningsfriheten. Särskild uppmärksamhet bör ägnas åt bestämmelser om uppgiftsskydd. Vidare får genomförandet av rekommendationen till medlemsstaterna och ramen för en uppförandekod inte innebära någon risk för att negativt påverka ett effektivt tillhandahållande av nödsatser och andra ideella insatser som behövs. Man måste bemöda sig om att inte vidta några åtgärder som kan undergräva arbetet eller ryktet för den stora majoritet icke vinstdrivande organisationer som verkar nationellt, på EU-nivå eller internationellt.

Icke vinstdrivande organisationer i Europeiska unionen är mycket heterogena till storlek och form²¹. Icke vinstdrivande organisationer innebär i denna rekommendation till medlemsstaterna och ram för en uppförandekod organisationer, juridiska personer och rättsliga konstruktioner vars huvudsakliga syfte är att ”verka för insamling och/eller utbetalning av medel för välgörande, religiösa²², kulturella, pedagogiska, sociala eller föreningsinriktade ändamål, eller för utförande av andra typer av ideellt arbete.”²³. För att inte inkräkta på mångfalden bör man undvika en standardiserad lösning²⁴. Vidare bör rekommendationen och ramen för en uppförandekod inte på något sätt hindra laglig verksamhet som icke vinstdrivande organisationer bedriver över gränserna. Syftet med en lösning på EU-nivå är således att skapa gemensamma principer som kan ligga till grund för genomförandet på nationell nivå.

2. REKOMMENDATION TILL MEDLEMSSTATERNA OM ÅTGÄRDER FÖR ATT MINSKA DEN ICKE VINSTDRIVANDE SEKTORNS SÄRBARHET FÖR FINANSIERING AV TERRORISM OCH ANNAT BROTTSLIGT MISSBRUK

Följande rekommendation riktas till medlemsstaterna för att hjälpa dem att bedöma hur långt arbetet har kommit när det gäller att bekämpa att icke vinstdrivande organisationer missbrukas för finansiering av terrorism och andra brottsliga ändamål, och att identifiera vilka ytterligare åtgärder som kan vidtas på nationell nivå. Medlemsstaterna bör uppmuntra icke vinstdrivande organisationer att införa ökad insyn och ansvarighet i sin löpande förvaltning, och därigenom minska risken att de används för brottsliga ändamål. Medlemsstaterna bör se till att deras nationella icke vinstdrivande sektor deltar fullt ut i genomförandet på nationell nivå.

2.1. Tillsyn över den icke vinstdrivande sektorn

- Medlemsstaterna bör se till att de har tillsyn över sin icke vinstdrivande sektor. Denna tillsynsfunktion kunde antingen tilldelas ett särskilt offentligt organ eller anförtros åt redan befintliga myndigheter eller till självreglerande organ.

²¹ Mångfalden inom sektorn har redan beskrivits av kommissionen i ett meddelande om föreningar och stiftelser i Europa, KOM(1997) 241.

²² I förklaring nr 11 i bilagan till Amsterdamfördraget anges att ”Europeiska unionen respekterar och ingriper inte i kyrkors och religiösa sammanslutningars och samfunds ställning i medlemsstaterna. Europeiska unionen respekterar även filosofiska och konfessionella organisationers ställning.”

²³ Baserat på definitionen i FATF:s särskilda rekommendation VIII om bästa praxis.

²⁴ För att undvika en sådan lösning föreslås istället registrering av de icke vinstdrivande organisationer som önskar särbehandling i skattehänseende, tillgång till offentliga bidrag och rätt att samla in pengar offentligt. I ramen för en uppförandekod betonas att icke vinstdrivande organisationer under en viss storlek bör omfattas av förenklade redovisnings- och rapporteringsregler.

- Organ som givits uppdraget att utöva tillsyn över den icke vinstdrivande sektorn, eller en del av den, bör säkra ett effektivt samarbete på nationell nivå. I utövandet av sin funktion bör de ansvara för följande:
 - Förvalta offentligt tillgängliga registreringssystem för alla icke vinstdrivande organisationer som verkar inom deras territorium och som vill dra fördel av en skattemässigt förmånlig behandling, rätt till offentlig insamling av pengar och tillgång till stöd från den offentliga sektorn. Dessa registreringssystem kan drivas på nationell, regional eller lokal nivå. Det är särskilt viktigt att se till att registreringen fullt ut respekterar principen om föreningsfrihet. Registreringen skulle således ha formen av en anmälan om att organisationen har bildats, snarare än en ansökan om godkännande av att organisationen bildas.
 - Identifiera vilka krav som redan ställs på icke vinstdrivande organisationer, för att undvika överlappande registrerings-/rapporteringskyldigheter.
 - Identifiera vilka kategorier av icke vinstdrivande organisationer som eventuellt inte omfattas av registreringssystemen och minska den risk som sådana luckor skulle kunna innebära.
 - Vägleda icke vinstdrivande organisationer om insyn i finansiella förbindelser och om sektorns sårbarhet.
 - Det bör finnas samordning mellan behöriga organ när det gäller att utreda missbruk av icke vinstdrivande organisationer. Utredningen bör ske i enlighet med befintliga straffrättsliga förfaranden. De behöriga organen bör också ha kapacitet att bedöma risken för missbruk av enskilda icke vinstdrivande organisationer.
 - Skattemyndigheterna bör stimuleras att utföra granskning av icke vinstdrivande organisationer som särbehandlas i skattehänseende, med hänsyn till organisationens storlek och verksamhetsområde.

2.2. Främja att uppförandekoden följs

För att främja att uppförandekoden följs bör medlemsstaterna överväga följande:

- Registrering, ökad öppenhet och ansvarighetsnormer ***synliggör de icke vinstdrivande organisationerna*** och bidrar till att främja allmänhetens förtroende för och värna om trovärdigheten i det ideella arbetet.
- ***Skattemässig förmånsbehandling, tilldelning av offentligt stöd och rätt att göra offentliga insamlingar*** kunde erbjudas alla icke vinstdrivande organisationer som uppfyller registreringskravet och följer insyns- och ansvarighetsnormerna. En mekanism för att garantera efterlevnaden kunde vara en sådan certifieringsmodell som beskrivs nedan.
- För framtiden kunde det vara lämpligt att låta principerna om öppenhet och ansvarighet i den föreslagna ramen för en uppförandekod ingå som en del av ***ett existerande märke eller ett märke som kommer att utvecklas***. Sådana system kunde drivas av offentliga eller privata organ och skulle ha till uppgift att granska om icke vinstdrivande organisationer uppfyller kraven på öppenhet och ansvarighet.

- *Privata tillsynsorgan eller icke vinstdrivande paraplyorganisationer* bör uppmuntras att införa certifieringsmärken eller liknande för icke vinstdrivande organisationer som följer principerna i ramen för en uppförandekod.

2.3. Medvetandegörande och icke vinstdrivande organisationers sårbarhet för finansiering av terrorism och annan brottslighet

Uppgifter tyder på²⁵ att missbruk av den icke vinstdrivande sektorn fortsätter att vara en av de metoder som terrorister använder sig av för att finansiera sin verksamhet. Det är därför av största vikt att medlemsstaterna och de icke vinstdrivande organisationerna är fullt medvetna om hur organisationer kan missbrukas för finansiering av terrorism och annan brottslighet.

- Icke vinstdrivande organisationer bör uppmuntras att **utvärdera sin befintliga praxis**, i syfte att ytterligare stärka skyddet mot missbruk för finansiering av terrorism och andra brottsliga ändamål.
- Medlemsstaterna bör, tillsammans med nyckelaktörer inom den icke vinstdrivande sektorn, inleda **program för icke vinstdrivande organisationer i avsikt att öka deras medvetande** om risken för missbruk och sektorns sårbarhet.
- **Vägledning bör tillhandahållas för den privata sektorn** (finansinstitut, redovisningsansvariga, revisorer och advokater som arbetar med den icke vinstdrivande sektorn) i syfte att förbättra möjligheterna att avslöja misstänkta verksamheter och transaktioner, inklusive metoder som terrorister använder för att infiltrera icke vinstdrivande organisationer.

2.4. Utredning av missbruk av icke vinstdrivande organisationer

Utredningen bör vara proportionell i förhållande till den identifierade risken och ske i enlighet med befintliga straffrättsliga förfaranden.

- Samarbete och informationsutbyte **på nationell nivå** bör om möjligt ledas och samordnas av en av de myndigheter som ansvarar för tillsynen över de icke vinstdrivande organisationerna och därutöver bestå av företrädare för skattemyndigheterna, finansunderrättelseenheten och de brottsbekämpande myndigheterna. För att underlätta informationsutbyte på nationell nivå, bör en person från var och en av dessa enheter utses att fungera som särskild kontaktpunkt för utbyte av information i fall som rör missbruk av icke vinstdrivande organisationer för finansiering av terrorism. Mellan dessa enheter bör man inrätta informationsvägar som möjliggör ett snabbt och effektivt utbyte.
- Samarbetet och utbytet av information **på EU-nivå och internationell nivå** bör omfatta ett nätverk av särskilda kontaktpunkter inom brottsbekämpande myndigheter, med expertkunskaper om frågor som rör finansiering av terrorism samt kunskaper om den icke vinstdrivande sektorn. Kommissionen kommer att främja användningen av befintliga EU-nätverk för samarbete och utbyte av information mellan brottsbekämpande myndigheter och, i förekommande fall, andra organ som har behörighet att utreda eventuellt missbruk av icke vinstdrivande organisationer. Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf)

²⁵ Se till exempel Europols *Overview of the fight against financing of terrorism in the European Union*, 1 juni 2005 (begränsad spridning).

bör spela en särskild roll i detta samarbete och informationsutbyte. Europeiska polisakademin (Cepol) bör ha den viktiga uppgiften att fortbilda högre polisbefäl i frågor som rör sektorns sårbarhet, vilka metoder som används vid missbruk och främjande av samarbete/utbyte av information.

3. ÖVERVÄGANDEN RÖRANDE DEN ICKE VINSTRIVANDE SEKTORN – EN RAM FÖR EN UPPFÖRANDEKOD FÖR ICKE VINSTRIVANDE ORGANISATIONER FÖR ATT FRÄMJA EN GOD PRAXIS I FRÅGA OM ÖPPENHET OCH ANSVAR

I en icke vinstdrivande sektor som präglas av mer insyn och ett större ansvarstagande blir risken för brottsligt missbruk mindre. En betydande andel av de icke vinstdrivande organisationerna uppfyller redan flertalet av de krav som anges i detta dokument, och många har också infört egna uppförandekoder. Genom att tillämpa dessa regler visar organisationerna att de är beredda att möta allmänhetens givmildhet med ansvarstagande och rusta sig själva för att stå emot brottsligt missbruk. Det främsta syftet med kraven i denna ram för en uppförandekod är således att finna gemensamma och allmänna miniminormer för öppenhet inom icke vinstdrivande organisationer i Europeiska unionen och främja ytterligare diskussioner på detta område.

- De icke vinstdrivande organisationerna skall utföra de *uppgifter de är ämnade för* och använda sina resurser för dessa ändamål.
- Ansvar för att verksamheten bedrivs i enlighet med lagen skall ligga på organisationens *högsta styrande organ*.
- Alla icke vinstdrivande organisationer skall ha ett *dokument med uppgifter som möjliggör identifiering* av organisationen. Dessa uppgifter skall hållas uppdaterade och tillgängliga vid organisationens kansli. Registrerade icke vinstdrivande organisationer skall sända denna identifierande information till det organ som ansvarar för det relevanta registreringsarbetet. Detta organ skall informeras om förändringar av organisationens nyckelfunktioner och om en eventuell avveckling av organisationen (tillsammans med en redogörelse för hur organisationens nettotillgångar kommer att distribueras).

Informationen bör tydligt ange organisationens identitet. Utöver organisationens formella namn kunde uppgifterna inkludera eventuella akronymer eller andra informella namn som används på regelbunden basis, affärs-/arbetsnamn och registreringsnummer (i förekommande fall). Vidare skulle informationen inbegripa uppgifter om organisationens registrerade säte, telefonnummer/faxnummer/webbadress och en förteckning över tidigare adresser och adressförändringar. Även uppgifter om organisationens eventuella filialer skulle finnas med. En redogörelse för organisationens allmänna målsättningar, policy och prioriteringar (verksamhetens syfte) skulle tas upp, inklusive en beskrivning av organisationens organisationsstruktur och beslutshierarki. Av de senare uppgifterna skulle det även framgå hur stor organisationen är och vilka interna system för finansiell kontroll som används. Dokumentet skulle ange vilka personer som fungerar som direktörer, styrelseledamöter och andra beslutsfattare i organisationen och deras ansvarsområden. I förekommande fall skulle även organisationens verkliga huvudman identifieras.

En förteckning över bankkontonummer som står i den icke vinstdrivande organisationens namn och eventuella personuppgifter skulle behandlas konfidentiellt i registret och vid organisationens kontor.

- Organisationerna skulle följa ***gällande bokföringspraxis*** och lägga fram ***årliga redovisningar*** av inkomster och utgifter. En ***rapport*** skulle utarbetas på årsbasis och innehålla en beskrivning av verksamheten och budgeten samt en redogörelse för det föregående budgetårets projekt och hur dessa har främjat organisationens allmänna mål. För att inte lasta de icke vinstdrivande organisationerna med alltför stora administrativa bördor, skulle organisationer under en viss storlek omfattas av ***förenklade redovisnings- och rapporteringskrav***²⁶. Redovisningar och rapporter skulle hållas tillgängliga vid organisationens kontor och lämnas ut på begäran av de myndigheter har tillsyn över verksamheten.
- Årsredovisning och -rapporter, de beslutsfattande strukturernas mötesprotokoll och uppgifter samt verifieringskedjor²⁷ bör ***sparas i minst fem år*** vid organisationens säte.
- Icke vinstdrivande organisationer bör använda ***formella kanaler*** för alla penningtransaktioner, närhelst det finns rimliga förutsättningar att använda det formella finansiella systemet. Alla pengar som tas emot skall om möjligt sättas in på bankkonton och utbetalning av pengar skall ske via dessa bankkonton.
- Alla icke vinstdrivande organisationer skall följa regeln om att ***”känna mottagarna och associerade icke vinstdrivande organisationer”***. Detta innebär att organisationerna skall göra sitt bästa för att kontrollera mottagarnas och de associerade icke vinstdrivande organisationernas identitet, bakgrund och avsikter. Detta kan till exempel innebära att organisationen vid förskottsbetalningar gör en bedömning av om den tilltänkta mottagaren är kapabel att utföra de välgörenhetsinsatser som stödet är tänkt att gå till och samtidigt se till att medlen inte används för andra ändamål än välgörenhet. Om det är praktiskt möjligt bör stödvillkoren fastställas i ett avtal och organisationen underställa sig en fortlöpande tillsyn.
- Icke vinstdrivande organisationer bör ha fullständiga och korrekta ***verifieringskedjor för medel*** som överförs utanför deras behörighetsområde/land och för medel som överförs till personer som levererar tjänster på den stödförmedlande organisationens vägnar. Detta kunde innebära krav på att föra lämpliga register över alla finansiella transaktioner till direkt förmedlande organisationer och personer.

²⁶ Medlemsstaterna får bestämma andra kriterier (baserat på till exempel verksamhetsområden) för icke vinstdrivande organisationer som omfattas förenklade redovisnings- och rapporteringsregler.

²⁷ Som beskrivs under punkten om *verifieringskedjor*.