



EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.12.2007
KOM(2007) 827 slutlig

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN

**om genomförandet av rådets beslut av den 17 oktober 2000 om en samarbetsordning för
medlemsstaternas finansunderrättelseenheter avseende utbyte av information
(2000/642/RIF)**

1. INLEDNING

Syftet med denna rapport är att utvärdera om medlemsstaterna har infört en samarbetsram för att stödja finansunderrättelseenheternas (FIU) arbete i enlighet med vad som anges i rådets beslut 2000/642/RIF (nedan kallat *beslutet*). Finansunderrättelseenheterna är av stor betydelse för kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism, och det är mycket viktigt att se till att de kan samarbeta effektivt.

Beslutet, som antogs på initiativ av Finland, är avsett att förbättra samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna när det gäller att bekämpa penningtvätt¹. Beslutet är ett led i strävan att lösa problemen med kommunikation och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter med olika juridisk status (administrativa, rättsliga eller brottsbekämpande myndigheter) genom att skapa förutsättningar för direkt kommunikation dem emellan. Beslutet tar upp de normer och principer som fastställts av Egmontgruppen² samt Internationella finansiella aktionsgruppen mot penningtvätt (FATF)³.

Vikten av samarbete mellan finansunderrättelseenheterna har även erkänts på EU-nivå genom strategin för att stärka kampen mot finansiering av terrorism⁴. Vidare kommer denna rapport vid en lämplig tidpunkt såtillvida att tredje direktivet om penningtvätt⁵, som har bekräftat många aspekter av finansunderrättelseenheternas uppgifter och samarbete enligt beslutet, ska införlivas i medlemsstaternas nationella rätt senast den 15 december 2007. Som komplement till direktivet började förordningen om kontroller av kontanta medel⁶ att tillämpas den 15 juni 2007. Enligt denna ska medlemsstaternas behöriga myndigheter göra information som inhämtats i enlighet med förordningen tillgänglig för sina nationella finansunderrättelseenheter. Slutligen överensstämmer 2005 års Europarådskonvention⁷ nr 198 med beslutets bestämmelser.

Ett förstärkt samarbete inom EU har blivit allt mer nödvändigt allt eftersom den information som hanteras av finansunderrättelseenheterna har ökat under senare år. Många medlemsstater rapporterar en ökning av antalet exempel på samarbete. Ett exempel på detta är den tyska finansunderrättelseenhetens årsrapport för 2005⁸: "Finansunderrättelseenheten var i kontakt med utländska finansunderrättelseenheter vid 657 tillfällen 2005. Detta motsvarar en ökning på 8,4 % jämfört med föregående år. Ökningen från 2003 till 2004 var 25 %."

¹ Beslutets tillämpningsområde är begränsat till samarbete om bekämpande av penningtvätt, men i praktiken omfattar samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna även bekämpande av finansiering av terrorism. 12 medlemsstater har meddelat att deras finansunderrättelseenheter är behöriga även när det gäller bekämpande av finansiering av terrorism.

² Egmontgruppen är ett internationellt samarbetsorgan för finansunderrättelseenheter. Det inrättades 1995 för att främja och förbättra det internationella samarbetet i frågor om penningtvätt och, på senare tid, finansiering av terrorism. Alla finansunderrättelseenheter i EU är medlemmar i Egmontgruppen.

³ Aktionsgruppen mot penningtvätt är det viktigaste normgivande organet när det gäller kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Gruppen har fastställt viktiga normer för finansunderrättelseenheterna genom rekommendationerna 26, 30, 32 och 40.

⁴ "Kampen mot finansiering av terrorism", rådets dok. 16089/04 av den 14 december 2004.

⁵ Direktiv 2005/60/EG av den 26 oktober 2005 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism.

⁶ Förordning (EG) nr 1889/2005 av den 26 oktober 2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen.

⁷ Europarådets konvention (nr 198) om penningtvätt, efterforskning, beslag och förverkande av vinning av brott samt om finansiering av terrorism.

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

2. SYFTE MED RAPPORTEN OCH UTVÄRDERINGSMETOD

Av artikel 34.2 c i fördraget om Europeiska unionen (EU-fördraget) följer att rådsbeslut på området för polissamarbete och straffrättsligt samarbete inte innebär någon tillnärmning av medlemsstaternas lagar och andra författningar, utan har andra ändamål som stämmer överens med målen i avdelning VI i EU-fördraget. I fördraget klargörs att rådets beslut är rättsligt bindande och att det kan bli nödvändigt för medlemsstaterna att ändra sin nationella lagstiftning så att den överensstämmer med beslutet.

Medlemsstaterna ska ha anpassat sig till beslutet senast den 17 oktober 2003, i enlighet med artikel 9.2 i detta. Enligt denna bestämmelse ska medlemsstaterna ”säkerställa att de kan samarbeta till fullo i enlighet med bestämmelserna i detta beslut ...”.

Denna rapport, som förvisso inte är något krav enligt beslutet, erbjuder en första saklig utvärdering av huruvida medlemsstaterna har en rättslig och en operationell ram som gör det möjligt för deras finansunderrättelseenheter att samarbeta på det sätt som anges i rådets beslut.

I en skrivelse av den 24 maj 2006 och i en påminnelse av den 23 oktober 2006 uppmanade kommissionen de då 25 EU-medlemsstaterna att anmäla sina genomförandeåtgärder. Även Bulgarien och Rumänien uppmanades till detta i en skrivelse av den 24 januari 2007. I juni 2007 hade 26 medlemsstater svarat på denna förfrågan, medan Irland hittills endast har lämnat ett preliminärt svar. Rapporten har upprättats på grundval av dessa svar. En del av svaren var ofullständiga och förklarar inte genomförandet i detalj. Vissa medlemsstater har inte översänt alla relevanta texter till sina genomförandebestämmelser till kommissionen. Faktabedömningen och de efterföljande slutsatserna baserar sig därför ibland på ofullständiga uppgifter.

Rapporten fokuserar på de rättsliga aspekterna av finansunderrättelseenheterernas samarbete, men tar också upp praktiska frågor, i den utsträckning som är möjligt på grundval av de inkomna svaren. Analysen av dessa båda inslag är av stor vikt, med hänsyn till att samarbetet mellan finansunderrättelseenhetererna är beroende av operationella aspekter som sträcker sig längre än lagstiftning. Detta kan också innebära att även om en medlemsstats lagstiftning är i överensstämmelse med kraven enligt rådets beslut, kan det finnas ännu oundäckta praktiska problem. Det faktum att genomförandet omfattar både lagstiftning och praktiska aspekter har gjort bedömningen komplicerad, särskilt eftersom de flesta av svaren från medlemsstaterna betonade de rättsliga aspekterna. Dessutom medför beslutets ordalydelse att många frågor är öppna för tolkning.

3. SAMMANFATTNING AV MEDLEMSSTATERNAS SVAR

I denna del av rapporten görs en tematisk analys av läget när det gäller beslutets enskilda bestämmelser⁹, nämligen artiklarna 1–7 och 9. Följande nyckelproblem har konstaterats:

- Definition av finansiell underrättelseenhet.
- Grund för informationsutbyte.
- Metoder för informationsutbyte.
- Uppgiftsskydd.

⁹ Fem medlemsstater lämnade uppgifter om artikel 8. Förenade kungariket rapporterade om genomförandet av artikel 10.

Redan i detta skede är det viktigt att notera att medlemsstaternas finansunderrättelseenheter har olika ställning: 12 finansunderrättelseenheter är av administrativ natur (FR, SI, BE, CZ, IT, ES, LV, PL, MT, RO, EL, BG), medan 11 räknas som brottsbekämpande myndigheter (DE, HU, UK, SE, SK, EE, AT, FI, LT, PT, IE) och en är ett rättsligt organ (LU). 3 finansunderrättelseenheter kan betraktas som hybrider (DK, CY, NL).

3.1. DEFINITION AV FINANSUNDERRÄTTELSEENHET

Artikel 2.1 övertar i princip Egmontgruppens definition av finansunderrättelseenheter¹⁰ och medlemsstaterna uppmanas att se till att deras finansunderrättelseenheter består av ”en central, nationell enhet som, ..., ansvarar för att ta emot (och i den mån det är tillåtet begära, analysera och till de behöriga myndigheterna sprida finansiell information...”. Denna definition överensstämmer också med artikel 21 i det tredje direktivet om penningtvätt. Flertalet av medlemsstaterna (totalt 18), har översänt den lagtext som ligger till grund för inrättandet av deras finansunderrättelseenhet.

(a) *En central, nationell enhet som ansvarar för att sprida information – artikel 2*

Detta är en viktig aspekt när det gäller finansunderrättelseenheter samarbete. Finansunderrättelseenheten ska vara antingen ett självständigt organ eller en särskild del av en organisation, så att medlemsstaternas finansunderrättelseenheter samarbeta direkt och utbyta information med varandra. Medlemsstaterna uppfyller i stort detta krav, och vissa av dem (MT, RO, LV), uppgav att deras finansunderrättelseenhet var en särskild juridisk person. Den grekiska lagstiftningen hänvisar till en ”nationell myndighet för bekämpande av penningtvätt” och till det faktum att ”platsen för dess möten ska fastställas genom beslut av den ansvariga ministern”. Vidare råder viss oklarhet i sådana fall (gäller till exempel CZ och HU) där lagstiftningen lägger de relevanta funktionerna och ansvarsområdena på hela den organisation som finansunderrättelseenheten tillhör, i stället för på finansunderrättelseenheten i sig. UK, DK, EE, FI, BG, IE, IT, AT, ES, LU och SK har inte lämnat några klara uppgifter på detta område.

Med hänsyn till samarbetet mellan finansunderrättelseenheter är det viktigt att ge dem tydliga befogenheter när det gäller att sprida information¹¹. Denna funktion berör i första hand det nationella planet, där finansunderrättelseenheter vidarebefordrar uppgifter till behöriga myndigheter. Finansunderrättelseenheter måste dock även kunna vidarebefordra upplysningar på det internationella planet. Vissa medlemsstaters lagstiftning (EL, NL, SE, CZ, HU, CY, PL, RO) innehåller bestämmelser om samarbete med utländska motsvarigheter, utan att uttryckligen nämna ”informationsspridning” vid uppräknningen av finansunderrättelseenhetens viktigaste funktioner. Vissa medlemsstater, till exempel UK, DK, SK, EE, AT, ES, FI, BG, IE, LU och IT, har inte lämnat några klara uppgifter i detta hänseende.

(b) *Relevant information som samlas in på nationell nivå – artikel 1.1 och artikel 2.1*

Beslutet är tämligen vagt beträffande omfattningen av de uppgifter som finansunderrättelseenheter ska ha tillgång till och tar endast upp det så kallade ämnesöverskridande kravet, nämligen att all relevant administrativ och finansiell information samt information rörande brottsbekämpning ska omfattas av informationsutbytet. Därför

¹⁰ Definitionen antogs vid Egmontgruppens plenarmöte 1996 och ändrades i juni 2004.

¹¹ Denna rapport är inriktad endast på finansunderrättelseenheter informationsutbyte, som är en av de viktigaste aspekterna av deras samarbete, och analyserar inte vidarebefordran av uppgifter till brottsbekämpande myndigheter och andra behöriga myndigheter, till exempel tillsynsmyndigheter.

syftar analysen i det följande, som uteslutande baseras på de inkomna svaren, till att ge en bättre förståelse av vilken *relevant information* som samlas in inom finansunderrättelseenheten i enlighet med artikel 1.1, utan att för den skull direkt bedöma medlemsstaternas genomförandenivå. Ett viktigt inslag är här de skyldigheter som följer av direktiven om penningtvätt. För ett effektivt samarbete är det också av stor betydelse för finansunderrättelseenheterna att känna till vilken information som samlas in av finansunderrättelseenheter i andra medlemsstater.

De bestämmelser i medlemsstaterna som reglerar frågan om finansunderrättelseenheterna har tillgång till vissa databaser eller kan begära uppgifter från andra myndigheter uppvisar stora skillnader. Vissa medlemsstater har uppgett att de kräver att polisuppgifter ska vara tillgängliga. I andra fall tillhandahålls uppgifter även av skatte- eller tullmyndigheter (SE, DE), eller till och med av en rad andra myndigheter (BE, EL, LT, LV, PL, ES, MT, RO, CZ, FI, IT). Denna bredare täckning medför i vissa fall viss oklarhet när det gäller exakt vilka myndigheter som ska lämna information, som är fallet med "statliga myndigheter" (LV) eller "relevanta verkställande myndigheter" (ES). HU, UK, LU, DK, SK, EE, AT, FR, NL, PT, IE och BG har inte lämnat några klara upplysningar om detta.

- (c) *Relevant information – de brottsbekämpande myndigheternas skyldighet att lämna information till finansunderrättelseenheterna – i förbindelse med artikel 4.2*

Vissa medlemsstater har underrättat kommissionen om att deras lagstiftning innehåller bestämmelser om att de brottsbekämpande myndigheterna ska förse finansunderrättelseenheterna med information. DE, BE, MT, LT, PL, SE, CZ, IT och CY angivit att det finns en sådan skyldighet.

- (d) *Relevant information – möjlighet för finansunderrättelseenheten att kräva ytterligare finansiell information från nationella rapporterande myndigheter – i förbindelse med artikel 4.2*

Eftersom utbytet av information mellan finansunderrättelseenheter rör känslig finansiell information är det viktigt att känna till om finansunderrättelseenheten har rätt att begära ytterligare information om misstänkta transaktioner, som komplement till uppgifter från finansinstitut eller andra rapporterande organ. Många av medlemsstaterna (HU, FR, SI, SE, BE, EL, FI, EE, LT, NL, MT, RO, PL, LV, IT, DE) har uppgett att de har lagstiftning som gör det möjligt för finansunderrättelseenheterna att begära kompletterande information från finansinstitut och andra rapporterande organ. UK, LU, DK, SK, AT, PT, IE, BG, ES, CZ och CY har inte lämnat några klara upplysningar om denna aspekt.

- (e) *Information till rådets generalsekretariat [artikel 2.3]*

Medlemsstaterna är skyldiga att skriftligen meddela rådets generalsekretariat vilken enhet som är finansunderrättelseenhet i den mening som avses i artikel 2. Endast fyra medlemsstater (DE, LU, IT, MT) angav i sina svar att de har gjort detta eller planerar att göra det.

3.2. GRUND FÖR INFORMATIONsutBYTET

Utbyte av information gör det möjligt för finansunderrättelseenheterna att analysera rapportering av misstänkta transaktioner korrekt.¹² 17 medlemsstater har anmält bestämmelser som bekräftar rätten till och behovet av samarbete med utländska finansunderrättelseenheter.

¹² Det är viktigt att notera att det bakom uppgifter som utväxlas mellan finansunderrättelseenheter alltid finns en misstanke, och därför blir det aldrig fråga om någon överlappning med andra europeiska samarbetsformer eller samarbetskanaler (till exempel Europol).

Endast ES gjorde i lagstiftningen åtskillnad mellan samarbete och informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter på EU-nivå och på internationell nivå. Det konstaterades att 18 medlemsstater hade särskilda bestämmelser om informationsutbyte. Tre medlemsstaters lagstiftning tycks innehålla bestämmelser om samarbete mellan finansunderrättelseenheter (LT, NL, PT), dock inte mer specifikt om utbyte av information. Grekisk lagstiftning tycks ha en begränsning, såtillvida att den omfattar internationellt samarbete i allmänhet och endast finansunderrättelseenhetens mottagande av information. DK, BG, IE och AT har inte lämnat några konkreta upplysningar om detta.

- (a) *”Finansunderrättelseenheter ska, på eget initiativ eller på begäran, kunna utbyta all tillgänglig information som kan vara ...” – artikel 1.2*

Fyra medlemsstater (HU, SI, LV, MT) har anmält bestämmelser, medan fyra andra (FR, SE, CZ, CY) uttryckligen förklarade att de utbyter information såväl på eget initiativ som på begäran, men utan att ange vilka bestämmelser som detta grundar sig på.

- (b) *En polismyndighet som har utsetts till finansunderrättelseenhet kan lämna information – artikel 1.3*

I kraft av denna bestämmelse omfattas brottsbekämpande finansunderrättelseenheter av mindre stränga krav. Medlemsstaterna har inte lämnat några särskilda upplysningar om denna artikel, vilket kan betyda att brottsbekämpande finansunderrättelseenheter omfattas av andra bestämmelser än andra typer av finansunderrättelseenheter.

- (c) *Finansunderrättelseenheternas utförande av sina uppgifter påverkas inte av deras interna status – artikel 3*

Det är upp till medlemsstaterna att ge finansunderrättelseenheter den status de finner lämplig, men enheterna måste kunna utföra sina uppgifter ordentligt. 23 medlemsstater har översänt förklaringar eller bestämmelser om att samarbete sker med utländska finansunderrättelseenheter oavsett dessa enheters status. Det är råder dock en viss oklarhet i vissa fall där samarbetet grundar sig på relevant polislagstiftning (till exempel AT, SK), och det är svårt att bedöma om bestämmelserna täcker alla typer av finansunderrättelseenheter, eftersom detta inte klart framgår av texten. Nederländerna är den enda medlemsstaten som uttryckligen i sin lagstiftning hänvisar till ”polismyndigheter och andra myndigheter med liknande uppgifter”. UK, DK, BG, IE har inte lämnat några konkreta upplysningar i detta hänseende.

3.3. METODER FÖR INFORMATIONsutBYTE

Flera bestämmelser i beslutet (artiklarna 4, 6, 7 och 9.1) tar upp förutsättningarna för informationsutbytet genom att beröra dess olika stadier. 11 medlemsstater (FR, UK, SI, CY, EE, AT, EL, LV, PL, PT, RO) betonade allmänt att de tillämpar Egmontgruppens principer¹³ vid informationsutbytet och därmed uppfyller de relevanta kraven i beslutet. Två medlemsstater angav särskilt att de tillhandahåller en kortfattad redogörelse för de relevanta förhållandena (CZ, NL) (artikel 4.1).

- (a) *I samband med svaret på en framställning – artikel 4.2*

Finansunderrättelseenheten ska, när den besvarar en framställan, tillhandahålla all relevant information, inklusive tillgänglig finansiell information och begärda upplysningar från de brottsbekämpande myndigheterna. Detta är en av beslutets nyckelbestämmelser.

¹³ Principer för informationsutbyte mellan finansunderrättelseenheter i fall som rör penningtvätt och finansiering av terrorism, Haag den 13 juni 2001.

Nio medlemsstater (HU, FR, SE, ES, NL, BE, CZ, EE, UK) har översänt förklaringar och bestämmelser som i viss utsträckning visar omfattningen av informationsutbytet, men inte alltid anger klart om det gäller finansiell information eller information rörande brottsbekämpning. Medan vissa medlemsstater (HU, FR, BE, CZ, EE) betonade att de vidarebefordrar finansiella bankupplysningar, kan det antas att vissa andra har svårigheter med att göra detta. Det tycks finnas avsevärda skillnader när det gäller vilken information som kan vidarebefordras av finansunderrättelseenheter. Eftersom "all relevant information" inte definieras i beslutet, är det svårt att bedöma i vilken omfattning medlemsstaterna faktiskt har anpassat sig till detta viktiga krav.

Ömsesidighet är inte en förutsättning för utbyte av information enligt beslutet, men principen tas upp i många medlemsstaters relevanta lagstiftning och praxis (FR, SI, BE, RO, CZ, PL). Å andra sidan angav Estland att man har övergivit denna princip.

(b) Avslag på framställningar – artikel 4.3

I artikel 4.3 anges i ganska allmänna ordalag under vilka förhållanden en finansunderrättelseenhet får vägra att lämna ut information till en motsvarande enhet i en annan medlemsstat. Fem medlemsstater (HU, FR, ES, MT, NL) har anmält bestämmelser av olika karaktär. I detta sammanhang har man oftast hänvisat till grundläggande principer som suveränitet, nationell säkerhet och risken för att skada brottsutredningar. 22 medlemsstater har inte lämnat några konkreta upplysningar om denna fråga.

(c) Utbyte av information på eget initiativ – artikel 6

Generellt tycks ingen åtskillnad göras mellan information som översänds efter framställan eller på eget initiativ.

(d) Skyddade kommunikationskanaler – artikel 7

Av hänsyn till behovet av ett säkert informationsutbyte, åläggs medlemsstaterna genom beslutet att ha skyddade kommunikationskanaler. Följande viktiga kanaler har nämnts: Egmont Secure Web (en säker krypterad metod för att utbyta upplysningar över Internet), FIU.NET (datorbaserat system för utbyte av information mellan finansunderrättelseenheter i EU), samt Europol och Interpol för brottsbekämpande myndigheter som utsetts till finansunderrättelseenhet.

11 medlemsstater (DE, FR, BE, CZ, SK, ES, EL, FI, LV, NL, PT) bekräftade att de deltar i FIU.NET-projektet, medan Sverige och Cypern vill delta och Österrike inte deltar. 15 medlemsstater (DE, UK, FR, SE, BE, CZ, SK, CY, AT, ES, EL, FI, LV, NL, PT) bekräftade att de använder Egmont Secure Web.

(e) Samförståndsavtal – artikel 7

I vissa fall är samförståndsavtal av stor betydelse för informationsutbytet mellan finansunderrättelseenheter. Sådan avtal kan vara en väg att genomföra beslutets bestämmelser utan att vidta några lagstiftningsåtgärder.

16 medlemsstater (DE, FR, SE, BE, EE, ES, EL, FI, LV, NL, PT, RO, PL, IT, MT, CZ) har förklarat att de har ingått samförståndsavtal med andra länder. Vissa (DE, FR, SE, CZ, IT, MT, EE) angav att de inte var skyldiga att använda sådana avtal. Polsk lagstiftning tycks innehålla en begränsning, då den föreskriver att informationsutbytet med andra finansunderrättelseenheter ska ske "på ömsesidig grund och i den form som föreskrivs i bilaterala avtal". HU, UK, SI, LU, DK, SK, CY, AT, LT, BG och IE tillhandahöll inga konkreta upplysningar om denna fråga.

3.4. KONFIDENTIALITET OCH UPPGIFTSSKYDD

Många medlemsstater bekräftade att de ägnar stor uppmärksamhet åt sekretessfrågor och är noga med att följa stränga nationella bestämmelser om uppgiftsskydd, vilket innebär att allmänna bestämmelser om uppgiftsskydd är tillämpliga på finansunderrättelseenheter. Vissa medlemsstater hänvisade även till EU:s direktiv om uppgiftsskydd¹⁴.

(a) *Användning av information som samlats in – artikel 5.1–3*

Vissa medlemsstater (LU, MT, PL, CZ, HU, FR, ES, SI, FI, RO, LV) meddelade att det fanns en allmän bestämmelse om att information från inhemska och/eller internationella källor skulle användas i samband med bekämpande av penningtvätt (och bekämpande av terrorism). Ett fåtal medlemsstater (DE, SE, NL) förklarade att information endast kan användas för avtalade ändamål, med de begränsningar som motparten har angett. 13 medlemsstater lämnade inga konkreta upplysningar i detta sammanhang.

För att säkerställa att inhämtad information faktiskt kan användas vid brottsutredningar eller åtal i samband med penningtvätt, föreskrivs i artikel 5.3 att den sändande medlemsstaten inte får vägra samtycke till sådan användning, såvida den inte gör det på grundval av inskränkningar enligt sin nationella lagstiftning eller villkor som avses i artikel 4.3. Endast ett fåtal medlemsstater (exempelvis NL, DK) tog upp denna aspekt, och de angav att vidarebefordran av uppgifterna förutsätter godkännande av vissa myndigheter.

(b) *Ingen tillgång för andra myndigheter, organ eller avdelningar – artikel 5.4*

LT, RO, CZ, BE, DE, NL, AT, LV, CY och EL översände förklaringar eller bestämmelser om att finansunderrättelseenheternas information inte är tillgänglig för tredje man. Det tycks finnas vissa oklarheter när det gäller formuleringen ”andra myndigheter, organ eller avdelningar”, som förekommer i beslutet. Det förefaller något oklart hur denna bestämmelse överensstämmer med vissa medlemsstaters (till exempel SE, FI) uttalanden om att deras finansunderrättelseenhet har befogenhet att vidarebefordra information till andra brottsbekämpande myndigheter eller att de uppgifter som deras finansunderrättelseenhet är i besittning av är (delvis) tillgängliga för polisen. I vissa fall (HU, UK) förefaller dataskyddsbestämmelserna gälla för den organisation som finansunderrättelseenheten är en del av, och det saknas specifika bestämmelser för själva finansunderrättelseenheten. LU, EE, IT, SK, PL, PT, BG, IE har inte lämnat några konkreta upplysningar om denna fråga. Under dessa förhållanden är det svårt att bedöma om artikel 5.4 har följts.

(c) *Europarådets konvention, samma nivå av konfidentialitet och uppgiftsskydd – artikel 5.5*

Medlemsstaterna lämnade inga närmare upplysningar om bestämmelser som i enlighet med artikel 5.5 har antagits för att följa 1981 års Europarådskonvention¹⁵ och 1987 års rekommendation nr R(87) 15¹⁶.

I artikel 5.5 anges också att ”Den information som lämnas ut skall skyddas ... genom åtminstone samma bestämmelser om konfidentialitet och skydd av personuppgifter som de som är tillämpliga enligt den *ansökande finansunderrättelseenhetens* nationella lagstiftning”. Detta förutsätter erkännande av den andra statens lagstiftning.

¹⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, EGT L 281, 23.11.1995.

¹⁵ Europarådets konvention nr 108 om skydd för enskilda vid automatisk databehandling av personuppgifter (1981).

¹⁶ Rekommendation nr R(87) 15 av den 15 september 1987 om polisens användning av personuppgifter.

Vissa medlemsstater meddelade att en förutsättning för att de ska vidarebefordra uppgifter till en utländsk finansunderrättelseenhet är att motparten omfattas av krav på konfidentialitet (BE, MT, RO) eller tystnadsplikt (FR, ES) som motsvarar kraven i den egna lagstiftningen, eller att motparten har ett reglerat system för uppgiftsskydd (SI). Dessa bestämmelser kan gälla för internationellt samarbete, men verkar inte överensstämma helt med kraven för samarbete på EU-nivå enligt artikel 5.5. Det är dessutom viktigt att beakta att tystnadsplikt endast är en aspekt av ”konfidentialitet”.

4. SLUTSATSER

Samarbetet mellan EU-medlemsstaternas finansunderrättelseenheter måste bygga på bestämmelser som främjar ömsesidig tillit. Denna rapport ger en första inblick i hur medlemsstaterna har genomfört beslutet om samarbete mellan finansunderrättelseenheter. Rapporten bekräftar att det finns stora skillnader i hur medlemsstaterna har organiserat sina finansunderrättelseenheter, vilken typ av information de har tillgång till och möjligheterna att utbyta denna information.

Med hänsyn till de tillgängliga upplysningarna är rapporten i första hand inriktad på lagstiftning, och mindre på de praktiska aspekterna av samarbetet. De sistnämnda är emellertid av största betydelse. Även om lagstiftningen överensstämmer med beslutet, kan tillämpningen visa en annan bild. Allmänt kan det konstateras att medlemsstaterna inte har gjort någon åtskillnad i lagstiftningen mellan samarbete på EU-nivå och internationell samarbete.

Medlemsstaterna kan i stora drag anses ha uppfyllt de flesta av beslutets nyckelkrav i *lagstiftningshänseende*: det finns lagstiftning som reglerar finansunderrättelseenheternas funktion och ger möjlighet till samarbete med finansunderrättelseenheter med annan rättslig status. Det tycks dock råda viss oklarhet kring den gällande rättsliga ramen när det gäller frågor om uppgiftsskydd i samband med finansunderrättelseenheter. När *förslaget till rambeslut om uppgiftsskydd i samband med brottsbekämpning* antas formellt¹⁷ och medlemsstaterna inleder genomförandet kommer det dock att skapas större klarhet kring frågan om uppgiftsskydd. I samband med detta kommer det också att göras en bedömning av om det krävs kompletterande åtgärder. Det kan också finnas ett behov av att förbättra de allmänna kunskaperna om relevanta uppgiftsskyddsbestämmelser som gäller för finansunderrättelseenheter, och man kunde även överväga att diskutera utarbetandet av riktlinjer.

Det praktiska genomförandet av artikel 4.2 i beslutet ger upphov till ytterligare frågor, eftersom många finansunderrättelseenheter med status som förvaltningsmyndighet inte kan utbyta polisinformation eller behöver lång tid för att vidarebefordra sådan information. Vissa brottsbekämpande finansunderrättelseenheter kan sakna möjlighet att vidarebefordra vissa viktiga upplysningar från sina databaser till administrativa enheter. Många svårigheter uppstår på grund av att det saknas ömsesidig förståelse för vilken information som är tillgänglig för finansunderrättelseenheter och vilken ”relevant information” som ska utbytas. Denna oklarhet kan leda till fel i kommunikationen och missförstånd.

Därför föreslås att medlemsstaternas finansunderrättelseenheter som ett första steg fastställer vad som är god praxis med avseende på den information som finansunderrättelseenheter har tillgång till på ett nationellt plan. Vidare bör det betonas att tillgången till kompletterande

¹⁷ En politisk överenskommelse om förslaget uppnåddes vid rådets möte (RIF) den 8–9 november 2007.

finansiell information och möjligheten att utbyta sådan information är av avgörande betydelse för att finansunderrättelseenheterna ska kunna fungera effektivt.

Eftersom formerna för informationsutbytet tycks ha genomförts främst på praktisk nivå är det svårt att bedöma den exakta genomförandenivån på grundval av de svar som inkommit. Det kunde övervägas om en form av samförståndsavtal mellan medlemsstaternas finansunderrättelseavdelningar skulle underlätta utbytet på EU-nivå och uppmuntra multilateralt samarbete.

Det är av största vikt att stärka det operationella samarbetet mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Detta skulle kunna ske bland annat genom det arbete som bedrivs inom ramen för EU FIU-plattformen¹⁸ och genom ett väl definierat FIU.NET-projekt som skapar förutsättningar till ett effektivt samarbete i praktiken. Arbetet inom ramen för EU FIU-plattformen kan ses som en värdefull utgångspunkt.

Det kan finnas ett behov av överväga en uppdatering av beslutets bestämmelser, så att de även täcker kampen mot finansiering av terrorism och innehåller krav på samma nivå för alla finansunderrättelseenheter, oavsett deras rättsliga status.

¹⁸ En informell plattform som kommissionen inrättade 2006 för att diskutera genomförandet av det tredje direktivet om penningtvätt på områden som är av direkt relevans för finansunderrättelseenheterna.