



Kampen mot finansiering av terrorism

Justitiedepartementet

2004-11-25

Dokumentbeteckning

KOM(2004) 700

Meddelande från kommissionen till rådet och Europaparlamentet om förebyggande av och kamp mot finansiering av terrorism genom bättre informationsutbyte, ökad öppenhet och bättre spårbarhet i finansiella transaktioner

Sammanfattning

Europeiska rådet begärde den 17-18 juni 2004 att Rådet till december 2004 skulle ta ett samlat grepp för att ytterligare stärka kampen mot finansiering av terrorism. Meddelandet utgör kommissionens svar på denna uppmaning och diskuterar en rad ytterligare åtgärder för förbättrat informationsutbyte, ökade möjligheter för att spåra finansiella transaktioner och större insyn i juridiska personer som kan bli aktuella för en effektivare bekämpning av finansiering av terrorism.

1 Förslaget

1.1 Innehåll

Inledningsvis konstateras att utredningar om finansiering av terrorism visat att det ofta handlar om mycket små summor som behövs för att finansiera terroristdåd eller terrorismnätverk. Det räcker därför inte med gängse metoder som utvecklats för att bekämpa penningtvätt för att bekämpa även finansiering av terrorism. Nya metoder och ett nytt bredare angreppssätt måste utvecklas som framför allt underminerar logistiken och organisationen för terroristnätverken och gör det mer riskfyllt, och därmed mer kostsamt, att verka.

Ett flertal olika åtgärder har redan vidtagits för att förebygga och bekämpa finansiering av terrorism, även på EU-nivå. Det återstår ännu att i flera delar

genomföra dessa på nationell nivå. Meddelandet identifierar tre huvudsakliga områden där ytterligare insatser behövs:

2004/05:FPM32

1.1.1 Förbättrat informationsutbyte

Det första området handlar om vikten av att förbättra informationsutbyte mellan berörda enheter såväl på nationell som på internationell nivå. Inom ramen för detta nämns flera pågående projekt samt idéer från tidigare meddelanden som också har bäring på bekämpandet av finansiering av terrorism.

Av pågående projekt som bör utvecklas och stödjas nämns framför allt datanätverket av finansunderrättelseenheter FIU.net och Europols projekt Sustrans med syfte att avslöja kopplingar mellan transaktioner och terrorism. Enligt meddelandet behöver det nu utredas om rapporter om misstänkta transaktioner till Sustrans skall ingå i Europols informationssystem eller om en särskild databas för sådana rapporter skall inrättas för detta syfte.

Behovet av att betona de gemensamma utredningsgrupperna i gränsöverskridande utredningar om finansiering av terrorism framhålls också då ett utbyte av underrättelser skulle kunna öka möjligheterna till åtal och fällande domar.

Inrättandet av samarbets- och utbytesstrukturer som omfattar skattemyndigheter, finansiella tillsynsorgan, justitieministerierna, underrättelsetjänsterna, brottsbekämpande myndigheter och myndigheter som har ansvar för frysning av tillgångar ses också som ett viktigt steg på vägen mot förbättrat informationsutbyte mellan berörda organ.

Utöver detta understryks behovet av att föra diskussioner med berörda aktörer för att kunna öka utbytet även mellan brottsbekämpande myndigheter och den privata sektorn, helst i realtid. En möjlighet som nämns i sammanhanget är att låta finansunderrättelseenheter få tillgång till speciella databaser som finns i och står under kontroll av den privata sektorn.

1.1.2 Möjligheter att spåra finansiella transaktioner

Meddelandet understryker att de finansiella utredningarna måste prioriteras och vara ett rutininslag i alla brottsutredningar av misstänkta terrorister, samt att insamlandet av elektroniska bevis måste erkännas som en nyckelprioritering för att fastställa kopplingar mellan finansiering av terrorism och terroristattacker.

För att främja ett sådant angreppssätt är det enligt kommissionen centralt att utse eller inrätta nationella organ för identifiering, spårning, frysning och förverkande av terroristtillgångar. Ett organ skulle kunna kombinera utredningskompetens med sakkunskap på skatteområdet och det juridiska

området, men även utgöra kontaktpunkter för vägledning för finanssektorn. Stöd ges också till inrättande av ett samarbetsnät mellan sådana organ.

Flera förslag om ytterligare reglering av överföring av medel inom finanssektorn och transaktioner utanför det formella finansiella systemet förhandlas redan på EU-nivå. Av speciell vikt för att utreda misstänkt finansiering av terrorism är möjligheten att få in uppgifter om den betalande som sedan ger ökade möjligheter att spåra penningöverföringar. Kommissionen förbereder också förslag till direktiv om en ny rättslig ram för betalningar på den inre marknaden som inkluderar en bestämmelse om att personer som överför pengar registreras genom införandet av en särskild licens. Det skulle betyda att riskprofilen hos leverantörer i framtiden kan beaktas genom skräddarsydda tillsynskrav.

Eftersom just identifiering av kunder kan vara av stor vikt i utredningar som rör finansiering av terrorism överväger kommissionen också att föreslå gemensamma miniminormer för finansinstituten för kontroll av kunders identitet och registrering av identifieringsuppgifter. Frågan är också aktuell i de pågående förhandlingarna om det tredje penningtvättsdirektivet som bl.a. föreskriver kundkontroll i större utsträckning än nu gällande direktiv. Inrättandet av en elektronisk databas med exempel på EU-identifikationshandlingar, inklusive exempel på förfälskade handlingar nämns också som en möjlig åtgärd till nytta för både de brottsbekämpande myndigheterna och den privata sektorn.

1.1.3 Större insyn i juridiska personer

Det tredje området där meddelandet skisserar förslag rör möjliga åtgärder för att förhindra infiltration av juridiska personer från terroristorganisationer och deras sympatisörer. Speciellt sårbara har icke-vinstdrivande företag och välgörenhetsorganisationer visat sig vara. Kommissionen har därför redan inlett och avser fortsätta en diskussion om möjligheten att anta miniminormer på EU-nivå för att öka insynen i denna sektor. Skattemyndigheternas kontrollerande roll kan behöva utökas. Utöver detta planerar kommissionen tillsammans med Europol en genomförbarhetsstudie av välgörenhetssektorn för underlag till förslag om förbättrade verktyg för automatisk insamling av underrättelser, inhämtning av uppgifter av analys av transaktioner inom sektorn. Studien syftar också till att undersöka möjligheten att skapa metoder för att fastställa sårbarhets- och riskindikatorer. Förslaget i kommissionens meddelande om terrorism från mars 2004 (KOM (2004)221) om införlivandet av metoder på EU-nivå för att diskvalificera enskilda eller företag som dömts för brott som har samband med terrorism eller organiserad brottslighet, utpekade också som en möjlig insynsfrämjande åtgärd.

1.1.4 Övriga övergripande åtgärder

För att förebygga och förhindra finansiering av terrorism förutser kommissionen även behov av ytterligare åtgärder för att öka effektiviteten av EU-mekanismerna för att frysa tillgångar. Det som främst pekas ut är

standardiserad tolkning och strategier där det i nuläget råder delade meningar, såsom beteckning av grupper eller enheter som har bytt namn efter att ha terroriststämplats, beteckning av organisationer som agerar som täckmantel och beteckning av ledare av grupper och enheter som redan har terroristbeteckning. Kommissionen utlovar därtill ansträngningar att uppdatera den gemensamma databasen med förteckning över gemensamma påföljder samma dag som offentliggörandet av nya påföljder sker.

Förbättrad kvalitet i utredningar kräver välutbildade utredare och kommissionen anser att målet bör vara att främja bästa praxis och en gemensam utbildningsstrategi. Cepol pekas ut som en nyckelaktör på området.

Slutligen påpekas att kommissionen inom ramen för säkerhetsforskning administrerar anti-terrorismforskning som också kan bidra i kampen mot finansiering av terrorism. Ytterligare forskning på området kommer att uppmuntras.

I annexen återfinns slutligen listor över de möjliga förslag för att förbättra bekämpningen av finansiering av terrorism som presenteras i meddelandet, men också åtgärder som redan vidtagits på EU-nivå samt åtgärder som är under förhandling.

1.2 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Eftersom förslagen som skissas i meddelandet är av övergripande karaktär är det ännu för tidigt att i detalj uttala sig om vilka effekter förslagen kan komma att få på svenska regler. Här kan dock noteras att förslag gällande ökad insyn i organisationer som bedriver icke-vinstdrivande verksamhet och välgörenhet kan komma att få effekter för ideella föreningar.

1.3 Budgetära konsekvenser

Meddelandet omfattar ett antal åtgärder som, om de genomförs, kommer att medföra ökade kostnader på såväl EU-budgeten som för berörda svenska myndigheter. Eventuella merkostnader måste finansieras genom omprioritering inom befintliga resurser och då måste Sverige, som alltid, fundera på mervärdet av åtgärder på EU-nivå. Sådana överväganden skall också vägas in när det gäller den svenska inställningen till förslaget och dess innehåll. När det gäller inrättandet av ett europeiskt program för säkerhetsforskning är den svenska inställningen – som framförs inom ramen för förhandlingarna om det finansiella perspektivet – att nya utgifter skall finansieras genom att kommissionen aktivt prioriterar inom befintliga resurser. De slutliga finansiella effekterna av de flesta av förslagen som omnämns i meddelandet kan inte bedömas med full säkerhet i detta tidiga skede av handläggningen.

2 Ståndpunkter

2.1 Svensk ståndpunkt

Kampen mot finansiering av terrorism är en viktig del av EU:s ansträngningar för en effektivare terrorismbekämpning. Den viljeinriktning som meddelandet uttrycker kan välkomnas från svensk sida. Det handlar i nuläget snarast om en inventering av möjliga åtgärder och konkreta förslag om hur bestämmelser skulle utformas ges inte. I vad mån förslagen kan accepteras och anses förenliga med svensk lagstiftning, grundläggande rättsprinciper och administrativt system är naturligtvis avhängigt deras slutliga utformning. I detta stadium kan endast konstateras att Sverige bejakar bakomliggande tankar. Ytterligare samordning och informationsutbyte är centralt, men hänsyn måste också tas till olika nationella strukturer och att olika lösningar därför kan behövas i olika medlemsstater. Möjligheten att spåra finansiella transaktioner bör också utvecklas, samtidigt som åtgärderna måste vara proportionerliga och inte i onödan störa marknaden och legala transaktioner eller snedvrída konkurrensen. Även insyn i juridiska personer är angeläget att åstadkomma för att säkerställa att inte till exempel företag eller frivillig- eller välgörenhetsorganisationer utnyttjas som fasader för finansiering av terrorism. Just i dessa frågor finns många svåra avvägningar att göra för att få proportionerliga bestämmelser som tillgodoser rättsäkerhetsaspekter. I samtliga frågor bör kommissionens fortsatta arbete och diskussioner följas uppmärksam. Generellt bör frågor om mervärde av regleringar eller åtgärder på EU-nivå analyseras i varje enskilt fall. Det bör också uppmärksammas att liknande åtgärder kanske redan är aktuella inom andra internationella organ och att dubbelarbete eller överlappande ansvar bör undvikas.

2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inget känt i nuläget.

2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inget känt i nuläget.

2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Förslaget har inte remissbehandlats.

3.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionens meddelande skall ses i ljuset av Europeiska rådets begäran från den 17-18 juni 2004 att Rådet till december 2004 skulle ta ett samlat grepp för att ytterligare stärka kampen mot finansiering av terrorism. Meddelandet är ett första steg på vägen för att följa uppmaningen. De flesta av de initiativ som kommissionen skisserar i sitt meddelande kommer att utredas vidare under åren med sikte på mer konkreta förslag där så befinns önskvärt och genomförbart. Flera av dem återfinns också i den strategi i frågor för att bekämpa finansiering av terrorism som tagits fram av rådet och kommissionen inför Europeiska rådets möte den 16-17 december 2004. Syftet med strategin är att se över de åtgärder som hittills vidtagits mot bakgrund av de ändrade trenderna inom finansiering av terrorism. Ett antal rekommendationer i syfte att stärka EU:s åtgärder mot finansiering av terrorism ställs upp.

Det kan noteras att förslagen i meddelandet tangerar aspekter av informationsutbyte som tas upp inom ramen för uppföljningen av slutsatserna från Tammerfors om skapandet av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa. Informationsfrågor inom det brottsbekämpande samarbetet har också lyfts fram i Haagprogrammet för stärkande av ett område med frihet, säkerhet och rättvisa.

3.2 Rättslig grund och beslutsförfarande

Innehåller inga konkreta initiativ till beslut för vilka angivande av rättslig grund är aktuellt.

3.3 Fackuttryck/termer