EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udvalget for Andragender

2004/0137(COD)

27.1.2005

UDTALELSE

fra Udvalget for Andragender

til Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge, herunder finansiering af terrorisme
(KOM(2004)0448 – C6-0143/2004 – 2004/0137(COD))

Rådgivende ordfører: Luciana Sbarbati

DA

KORT BEGRUNDELSE

Det er ikke første gang, Europa-Parlamentet ser sig konfronteret med den vanskelige opgave at skabe balance mellem behovet for offentlig orden og sikkerhed og behovet for overholdelse af de grundlæggende rettigheder. Udvalget for Borgernes rettigheder forelagde for nylig en initiativbetænkning om fremtiden for området med frihed, sikkerhed og retfærdighed (betænkning af Bourlanges, A6-0010/2004), som vedtoges af Europa-Parlamentet den 14. oktober 2004 (P6_TA(2004)0022). Til denne betænkning vedtoges der på plenarmødet - med 329 stemmer for - en ændring, hvori der kræves forudgående evaluering af alle nye forslag til retsakter for så vidt angår overholdelsen af de grundlæggende rettigheder ("kræve en forudgående evaluering af overholdelsen af de grundlæggende rettigheder (som fastlagt i EU's charter om grundlæggende rettigheder) i forbindelse med al EU- og EF-lovgivning").

Forslaget til direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge, herunder finansiering af terrorisme, kommer således til at indgå i denne gråzone, hvori den enkeltes rettigheder og friheder risikerer at komme til at lide under en større generel interesse i forebyggelse og bekæmpelse af terrorhandlinger. Faktisk synes lovgivningsmyndigheden at være bevidst om faren for, at rækkevidden og anvendelsesområdet for den her omhandlede retsakt kan give anledning til en interessekonflikt. Således gør den sig i forslagets sidste betragtning (betragtning 29) umage for at understrege, at det foreliggende direktiv overholder de grundlæggende rettigheder og de principper, som anerkendes i Nice-chartret, der nu er inkorporeret i forfatningstraktatens del II, og den europæiske menneskerettighedskonvention.

Set i forhold til væsensindholdet i forslagets bestemmelser er ovennævnte betragtning imidlertid blot en banal principbegæring, som er en fornærmelse mod Europa-Parlamentets politiske etik, idet dette lige siden proklameringen af Nice-chartret har bestræbt sig på at respektere væsensindholdet heri under udøvelsen af sine institutionelle beføjelser. Desuden belaver man sig i forbindelse med udarbejdelsen af udtalelsen om forfatningstraktaten på at anerkende, at denne forpligtelse gælder samtlige EU-institutioner: *"inkorporeringen i forfatningens del II af Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder betyder, at alle bestemmelser i EU-love og alle foranstaltninger, der træffes af EU-institutioner eller bygger på EU-love, skal respektere disse grundlæggende rettigheder" (Europa-Parlamentets beslutning om traktaten om en forfatning for Europa (T6-0004/2005 af 12.1.2005)).*

Også Kommissionen har altid vist sig rede til at tilslutte sig denne proaktive holdning til forfatningschartret, således som dens tidligere formand, Romano Prodi, ved afslutningen af den seneste regeringskonference understregede i et budskab til sine tjenestemænd, hvori han udtalte, at *inkorporeringen af chartret om grundlæggende rettigheder i denne tekst og den klare bekræftelse af Unionens værdier og målsætninger og af de grundlæggende principper for forbindelserne mellem Unionen og dens medlemsstater gør det muligt for os at kalde denne grundlæggende tekst vor forfatning.*

For så vidt angår det forhold, der er genstand for andragende 693/2003[1], kan det i forbindelse med advokaters normale rådgivningsvirksomhed og deres repræsentative rolle i retssager i forskellige henseender forekomme, at de grundlæggende friheder og rettigheder sættes på spil. Det drejer sig om friheder og rettigheder lige fra beskyttelse af personoplysninger (forfatningstraktatens artikel II-68) og ytrings- og informationsfrihed (forfatningstraktatens artikel II-71) til erhvervsfrihed (forfatningstraktatens artikel II-75) og ret til adgang til en upartisk domstol. Som udførligt anført af andragerne er advokaters uafhængighed, hvortil svarer, at "enhver skal have mulighed for at blive rådgivet, forsvaret og repræsenteret" (forfatningstraktatens artikel II-107, stk. 2), netop baseret på overholdelse af deres tavshedspligt, men i sidste ende er resultatet, at denne uafhængighed og denne mulighed undermineres af den i det foreliggende forslags kapitel III omhandlede indberetningspligt. En advokat, der er omfattet af forpligtelsen til at indberette en mistænkelig transaktion til Den Finansielle Efterretningsenhed, bliver til en agent, der arbejder for staten. Det forekommer i denne henseende hensigtsmæssigt at understrege, at det i henhold til Domstolens faste retspraksis[2] er tilladt at begrænse udøvelsen af ejendomsretten og retten til fri erhvervsudøvelse på den dobbelte betingelse, at de pågældende begrænsninger faktisk er nødvendige for at nå målsætninger, der er i offentlighedens interesse, og ikke, set i forhold til det forfulgte mål, indebærer et uforholdsmæssigt og uacceptabelt indgreb, der krænker de garanterede grundlæggende rettigheder.

Det tillidsforhold, der er grundlæggende for indgåelsen af en aftale mellem en advokat og dennes klient, forudsætter, at sidstnævnte frit og uden at fortie eller skjule noget kan betro sig til sin advokat i dennes egenskab af rådgiver, og at advokaten, som må være neutral, kan give sin klient et passende retligt råd. Hvis advokaten derimod lige fra første færd må gøre sine ydelser over for tredjemand afhængig af gennemførelsen af en forudgående undersøgelse for at kontrollere klientens identitet og det egentlige formål med anmodningen om rådgivning, forringer han sin rolle. Under alle omstændigheder vil en fjernelse af det filter, som advokaten udgør, gøre det endnu vanskeligere at forebygge en eventuel kriminel handling, hvorved man ville opnå den modsatte virkning set i forhold til den virkning, der tilsigtes med det foreliggende direktivforslag.

Andragende 693/2003 vedrører rigtignok direktiv 2001/97/EF om ændring af Rådets tidligere direktiv 91/308/EØF, som det nye forslag tager sigte på at ophæve. Imidlertid understreger Kommissionen i begrundelsen, at "det nye direktiv skal bygge på de gældende regler, og at der ikke er nogen grund til at ændre dem, hvis det ikke er nødvendigt. Det gælder især behandlingen af de forskellige erhverv." På samlingen i Økofin-Rådet den 7. december passede man godt på ikke at genåbne debatten om et spørgsmål, som allerede var genstand for et vanskeligt forlig i 2001. Andragendet støttes dog af de franske, belgiske, tyske, italienske, spanske og polske advokatsamfund og desuden af de europæiske advokatsammenslutninger. De berørte aktører har lige siden 2001 lidt under følgerne af denne obskurantistiske fortolkning af retfærdighed. Det hed i 2001-direktivets artikel 2, at Kommissionen tre år efter

[1] Andragende 693/2003 af Paul-Albert Iweins, fransk statsborger, for "Ordre des Avocats à la Cour de Paris", "Conseil National des Barreaux" og "Conférence des Bâtonniers", og to medunderskrivere, om den nye EU-lovgivning om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge; Kommissionens svar, modtaget den 19.5.2004 (se FdR CM\528795).

[2] Dom af 17.10.1995, the Queen mod Minister of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte National Federation of Fishermen's organizations m.fl., præmis 55, og af 7. august 1996, Kommissionen mod Belgien, præmis 31 og 32.

direktivets vedtagelse skulle forelægge en evalueringsrapport, som netop skulle vedrøre særbehandlingen af advokater og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv. Denne bestemmelse er ikke blevet ført ud i livet. Ganske vist har Den Finansielle Aktionsgruppe vedrørende Hvidvaskning af Penge (FATF), som er et internationalt organ, udarbejdet 40 rekommandationer med henblik på bekæmpelse af terrorisme og finansiering heraf, men dette berettiger ikke den fuldstændige henlæggelse af de utallige protester, der har rejst sig fra de berørte kategorier med det formål at sikre, at de grundlæggende rettigheder og friheder overholdes. Desuden fremgår det slet ikke klart af en læsning af den nye retsakt, som består af hele 43 artikler, at ophævelsen af de tidligere direktiver bl.a. skulle være dikteret af behovet for at skabe klarhed. Faktisk indføres der i den nye tekst en skelnen - ikke noget let punkt - mellem lempede og skærpede kundeidentifikationskrav, der indføres forbud mod afsløring af, at der er sendt oplysninger om mistanke til den finansielle efterretningsenhed (med en pseudo-undtagelse for notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv (artikel 25, stk.2)), og endelig lader man, i artikel 37 og 38, for så vidt angår gennemførelsen af de tekniske aspekter samt for så vidt angår udvælgelsen af de forskellige tilfælde, der er omfattet af kravene om kundeidentifikation, en stor skønsmargin stå åben for et nyt udvalg til forebyggelse af hvidvaskning af penge. Alt dette ud fra en indbildning om, at man på denne måde forener kravene om retssikkerhed med kravene om offentlig orden.

Der er derimod stadig ikke fundet nogen løsning på det sproglige problem, der rejses i andragende 177/2002 af *Consejo General de la Abogancia Espanola*. Problemet vedrører den tvivlsomme oversættelse til mange sprog af den bestemmelse, der fritager visse grupper af selvstændige inden for de juridiske erhverv, herunder advokater, fra indberetningsforpligtelsen, når de vurderer deres klienters retsstilling (se. artikel 6, stk. 3, i direktiv 2001/97/EF og artikel 20, stk. 2, i det her omhandlede forslag). Der er tale om et begreb, der allerede i sig selv er meget vagt, og som Kommissionen stædigt holder fast ved at anvende efter at have give de spanske andragere et noget søgt svar. Vi skal derfor ikke undlade at henlede opmærksomheden på, at andre medlemmer af FATF, lige fra Canada til De Forenede Stater, har opnået et moratorium for gennemførelsen af de 40 rekommandationer til forebyggelse af hvidvaskning af penge, netop for at sikre borgernes forsvarsrettigheder, og at den schweiziske lovgivning på området udtrykkeligt udelukker advokaters og notarers virksomhed fra anvendelsesområdet for foranstaltninger til forebyggelse af hvidvaskning af penge og således anerkender tavshedspligtens fortrinsret på disse områder.

Udvalget anmoder derfor om, at forslaget tages tilbage og genfremsættes efter gennemførelsen af den forudgående evaluering, der er omhandlet i Bourlanges-betænkningen (A6-0010/2004), og/eller forelæggelsen af den evalueringsrapport, der er omhandlet i artikel 2 i direktiv 2001/97/EF. Desuden anmoder udvalget om, at der foretages følgende ændringer:

ÆNDRINGSFORSLAG

Udvalget for Andragender opfordrer Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende ændringsforslag i sin betænkning:

Kommissionens forslag[1]	Ændringsforslag
	Ændringsforslag 1 Artikel 2, stk. 1, nr. 3, litra b
b) notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv, når de på deres klients vegne og for dennes regning deltager i en hvilken som helst finansiel transaktion eller en transaktion vedrørende fast ejendom eller *bistå* ved planlægningen eller udførelsen af transaktioner for deres klient i forbindelse med:	b) ***advokater,*** notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv, når de på deres klients vegne og for dennes regning deltager i en hvilken som helst finansiel transaktion eller en transaktion vedrørende fast ejendom eller *bistår* ved planlægningen eller udførelsen af transaktioner for deres klient i forbindelse med:
i) køb og salg af fast ejendom eller virksomheder	i) køb og salg af fast ejendom eller virksomheder
ii) forvaltning af klienters penge, værdipapirer eller andre aktiver	ii) forvaltning af klienters penge, værdipapirer eller andre aktiver
iii) åbning eller forvaltning af bank-, opsparings- eller værdipapirkonti	iii) åbning eller forvaltning af bank-, opsparings- eller værdipapirkonti
iv) tilvejebringelse af nødvendig kapital til oprettelse, drift eller ledelse af selskaber	iv) tilvejebringelse af nødvendig kapital til oprettelse, drift eller ledelse af selskaber
v) oprettelse, drift eller ledelse af trusts, selskaber eller lignende strukturer	v) oprettelse, drift eller ledelse af trusts, selskaber eller lignende strukturer***,***
	forudsat at de i denne forbindelse modtagne oplysninger fra deres klienter ikke vedrører aktiviteter, der er omfattet af tavshedspligt
	Ændringsforslag 2 Artikel 3, nr. 12 a (nyt)
	12a) "aktiviteter, der er omfattet af tavshedspligt": advokaters, notarers og andre liberale juridiske erhvervs vurdering af deres kunders retsstilling; samme erhvervsgruppers udførelse af forsvars- og/eller repræsentationsopgaver for deres klienter i forbindelse med retlige eller administrative procedurer samt af opgaver

[1] Endnu ikke offentliggjort i EUT.

som led i voldgifts- og mæglingsprocedurer.

Ændringsforslag 3
Artikel 10, stk. 3 a (nyt)

3a. De i artikel 3, nr. 12a, omhandlede specifikke aktiviteter og opgaver, der udføres af selvstændige juridiske erhverv, er ikke omfattet af de i dette direktivs artikel 6, 7 og 8 fastsatte forpligtelser, eftersom de er underkastet kravet om tavshedspligt.

Ændringsforslag 4
Artikel 20, stk. 2

2. Medlemsstaterne ***er*** ikke ***forpligtede til at anvende*** de krav, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, på notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv, revisorer, eksterne regnskabskyndige og skatterådgivere med hensyn til oplysninger, som disse modtager fra eller indhenter om en af deres klienter i forbindelse med, at de vurderer den pågældende klients retsstilling eller forsvarer eller repræsenterer denne under eller i forbindelse med en retssag, herunder rådgivning om indledning eller undgåelse af et sagsanlæg, uanset om oplysningerne modtages eller indhentes før, under eller efter retssagen.	2. Medlemsstaterne ***anvender*** ikke de krav, der er fastsat i artikel 19, stk. 1, på notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv, revisorer, eksterne regnskabskyndige og skatterådgivere med hensyn til oplysninger, som disse modtager fra eller indhenter om en af deres klienter i forbindelse med, at de vurderer den pågældende klients retsstilling eller forsvarer eller repræsenterer denne under eller i forbindelse med en retssag, herunder rådgivning om indledning eller undgåelse af et sagsanlæg, uanset om oplysningerne modtages eller indhentes før, under eller efter retssagen ***eller i forbindelse med voldgifts- eller mæglingsprocedurer***.

Ændringsforslag 5
Artikel 20, stk. 2, afsnit 1 a (nyt)

Juridisk rådgivning, der ikke ydes i en sammenhæng, hvor der helt klart er tale om hvidvaskning af penge, er udelukkende underkastet kravet om tavshedspligt.

Ændringsforslag 6
Artikel 21, stk. 3 a (nyt)

	Selvstændige juridiske erhverv er ikke omfattet af bestemmelserne i stk. 3, når de er underkastet kravet om tavshedspligt.

Ændringsforslag 7
Artikel 25, stk. 2

Når notarer og andre selvstændige inden for de juridiske erhverv, revisorer, regnskabskyndige og skatterådgivere, der handler som selvstændige inden for de juridiske erhverv, forsøger at fraråde en klient at udøve den ulovlige virksomhed, betragtes det ikke som en meddelelse som omhandlet i første afsnit.	***Det i stk. 1 fastsatte forbud finder ikke anvendelse på opgaver, som udføres af udøvere af et juridisk erhverv, der er underkastet kravet om tavshedspligt.***

Ændringsforslag 8
Artikel 39

Senest ***tre år*** efter dette direktivs ikrafttræden og mindst hvert tredje år udarbejder Kommissionen en beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af dette direktiv.	Senest ***to år*** efter dette direktivs ikrafttræden***, og under alle omstændigheder inden ikrafttrædelsen af traktaten om en forfatning for Europa,*** og mindst hvert tredje år udarbejder Kommissionen en beretning til Europa-Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af dette direktiv***, hvori den navnlig koncentrerer sig om behandlingen af advokaters og andre selvstændige juridiske erhvervs tavshedspligt***.

PROCEDURE

Titel	Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge, herunder finansiering af terrorisme
Referencer	KOM(2004)0448 – C6-0143/2004 – 2004/0137(COD)
Korresponderende udvalg	LIBE
Rådgivende udvalg Dato for meddelelse på plenarmødet	PETI 27.10.2004
Udvidet samarbejde	nej
Rådgivende ordfører Dato for valg	Luciana Sbarbati 22.11.2004
Behandling i udvalg	18.1.2005
Dato for vedtagelse af forslag	18.1.2005
Resultat af den endelige afstemning	for: 6 imod: 4 hverken/eller: 0
Til stede ved den endelige afstemning - medlemmer	Robert Atkins, Manolis Mavrommatis, Marie Panayotopoulos-Cassiotou, Richard Seeber, Rainer Wieland, Michael Cashman, Proinsias De Rossa, Miguel Angel Martinez Martinez, David Hammerstein Mintz, Marcin Libicki
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere	
Til stede ved den endelige afstemning - stedfortrædere (jf. art. 178, stk. 2)	