KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 20.10.2004
KOM(2004) 700 endelig

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-PARLAMENTET

om forebyggelse og bekæmpelse af finansiering af terrorisme

ved hjælp af foranstaltninger til at forbedre udvekslingen af oplysninger, at styrke gennemsigtigheden og øge mulighederne for at spore finansielle transaktioner

INDHOLDSFORTEGNELSE

1. INDLEDNING ... 3

2. OVERSIGT OVER FORANSTALTNINGER I BEKÆMPELSEN AF FINANSIERING AF TERRORISME ... 3

3. FINANSIERING AF TERRORISME OG UDVEKSLING OG ANALYSE AF OPLYSNINGER ... 4

3.1. Udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder ... 4

3.2. Udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder og den private sektor ... 6

3.3. Kontakter med den private sektor ... 6

4. FINANSIERING AF TERRORISME OG SPORING AF FINANISELLE TRANSAKTIONER ... 6

4.1. Finansiel efterforskning ... 6

4.2. Overførsler af midler ... 7

4.3. Transaktioner uden for det formelle finansielle system ... 7

4.4. Kundeidentifikation ... 8

5. FINANSIERING AF TERRORISME OG GENNEMSIGTIGHED ... 8

5.1. Retlige enheder ... 8

5.2. Non-profit-/velgørenhedssektoren ... 8

6. FINANSIERING AF TERRORISME OG HORISONTALE FORANSTALTNINGER ... 9

6.1. Indefrysning af aktiver ... 9

6.2. Effektiv og målrettet uddannelse ... 10

6.3. Sikkerhedsforskning ... 10

6.4. Eksterne foranstaltninger ... 11

7. KONKLUSIONER ... 11

1. INDLEDNING

På sit ekstraordinære møde den 21. september 2001 anmodede Det Europæiske Råd Ministerrådet om at træffe alle nødvendige foranstaltninger til at bekæmpe finansieringen af terrorisme. Som reaktion på terrorhandlingerne i Madrid den 11. marts 2004 vedtog Det Europæiske Råd erklæringen om bekæmpelse af terrorisme[1]. Erklæringen forpligtede Unionen og dens medlemmer *"...at gøre alt, hvad der står i deres magt, for at bekæmpe alle former for terrorisme ..."* og fremhævede en række strategiske målsætninger, der skulle hjælpe med at nå dette mål. Disse omfatter et krav til Unionen og dens medlemmer om at træffe alle nødvendige foranstaltninger *"for at hindre terroristers adgang til finansielle og andre økonomiske ressourcer"*. Den reviderede 'handlingsplan for Den Europæiske Union i bekæmpelsen af terrorismen'[2] indeholder en række detaljerede forslag om at skærpe bekæmpelsen af finansiering af terrorisme.

Denne meddelelse indeholder overvejelser over, hvilke yderligere foranstaltninger der kan være nødvendige for at takle finansiering af terrorisme på den mest effektive måde. På grundlag af de overvejelser, der indgår i denne meddelelse, indeholder bilag 1 en fortegnelse over potentielle yderligere foranstaltninger i bekæmpelsen af terrorismen, der skal undersøges nærmere med henblik på gennemførlighed og cost/benefit. Bilag 2 er en kortfattet oversigt over EU-foranstaltninger, der er relevante i kampen mod finansiering af terrorisme, og som er vedtaget siden oktober 2001. Bilag 3 opregner de foranstaltninger, der for tiden er under drøftelse.

2. OVERSIGT OVER FORANSTALTNINGER I BEKÆMPELSEN AF FINANSIERING AF TERRORISME

Finansiering af terrorisme omfatter to tydeligt adskilte aspekter – finansiering af terrorangreb og finansiering af terroristnetværker. Bombningerne i Madrid skønnes at have kostet så lidt som 8 000 EUR. Der er også meget, der tyder på, at også transaktioner til finansiering af terroristnetværker, i modsætning til et konkret angreb, generelt er af begrænset pengemæssig værdi. Eftersom sådanne beløb kan være begrænsede, og da det er usandsynligt, at de i sig selv vil give anledning til mistanke på deres vej op gennem det finansielle system, *er afsløring af finansielle transaktioner med henblik på finansiering af terrorisme et vanskeligt forehavende.*

Dette betyder ikke, at de finansielle institutioner ikke bør forsøge at anvende teknikker til imødegåelse af hvidvaskning af penge i forsøget på at afsløre terrorfinansiering. Hvad det imidlertid betyder, er, at der må udarbejdes supplerende metoder, der fokuserer på de større risici, som sikkerhedstjenesterne har identificeret, og at disse metoder skal benyttes til at underminere terroristnetværkernes forsyningslinjer og operationer, ved at man vælger en bredere tilgang end blot at udtørre de finansielle strømme. Frem for alt skal vi sikre, at *terroristernes finansielle bagmænd er nødt til at operere i et fjendtligt miljø, hvor alle optioner er forbundet med en høj risiko.*

---

[1] Bruxelles, den 29. marts 2004, 7906/04.

[2] 10586/04 af 15. juni 2004

Der er gjort fremskridt i bekæmpelsen af terrorismen og finansieringen heraf på EU-plan[3]. Hvis foranstaltningerne skal være effektive i bekæmpelsen af finansieringen af terrorismen, skal de gennemføres og anvendes af medlemsstaterne - der er stadig en række vigtige huller, der skal lukkes[4].

Der er tre hovedområder, der kan identificeres som relevante for bekæmpelsen af finansiering af terrorisme: *forbedret samarbejde i udvekslingen af oplysninger, øgede muligheder for at spore finansielle transaktioner og større gennemsigtighed med hensyn til retlige enheder.* Hvis der gribes effektivt ind på disse områder, vil der kunne opnås betydelige ekstrafordele ved en forebyggende indsats for at forhindre terrorhandlinger, ved at begrænse tilstrømningen af finansielle midler til terrorgrupper og ved at få udbygget kendskabet til terroristnetværkerne.

Man må søge at finde den rette balance mellem forebyggende/repressive foranstaltninger på den ene side og de borgerlige rettigheder på den anden. For eksempel *må man omhyggeligt sikre sig, at nationalitet eller religiøst tilhørsforhold ikke bliver til en begrundelse for at sætte en person under mistanke.* Tidssvarende efterretninger eller andre objektive grunde til at nære mistanke om, at en person er involveret i terrorvirksomhed, bør være drivkraften i enhver forebyggende eller repressiv indsats.

Spørgsmål med hensyn til databeskyttelse er af central betydning for debatten om, hvordan man forbedrer bekæmpelsen af terrorfinansieringen. Alle undtagelser fra EU's direktiv om databeskyttelse[5], såsom forebyggelse og afsløring af forbrydelser, skal være nødvendige, relevante og fastsat ved lovgivning. *For at styrke det politimæssige og retlige samarbejde, samtidig med at man sikrer en effektiv databeskyttelse, er det tanken at skabe et sammenhængende regelsæt på unionsplan, der er baseret på fælles standarder med hensyn til behandling af persondata.* En sådan politik skal omfatte *passende beskyttelsesforanstaltninger*, så efterretningsvæseners, politiets, toldvæsenets og de retlige myndigheders behandling af persondata er i overensstemmelse med *principperne* for beskyttelse af persondata, som disse er nedfældet i artikel 8 i EU's charter om grundlæggende rettigheder.

3. FINANSIERING AF TERRORISME OG UDVEKSLING OG ANALYSE AF OPLYSNINGER

3.1. Udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder

Udveksling af oplysninger mellem relevante organer på nationalt plan er lige så vigtig som udveksling på EU-plan og internationalt. I begge tilfælde er der et behov for at *gennemføre samarbejdet og opstille udvekslingsstrukturer, der omfatter skattemyndigheder, finanstilsynsmyndigheder, justitsministerier, efterretningsvæsener, retshåndhævende*

---

3 Se bilag I.

4 For eksempel påpeges der i Kommissionens beretning fra 2004 om medlemsstaternes overholdelse af rammeafgørelsen om bekæmpelse af terrorismen en række mangler på nationalt niveau (KOM(2004)409).

5 Især det generelle direktiv om databeskyttelse 95/46 (EF) og direktiv 2002/58 (EF) om beskyttelse af privatlivets fred og elektronisk kommunikation.

myndigheder og myndigheder med ansvar for administrativ indefrysning[6]. Et sådant netværk kunne være forum for struktureret udveksling af oplysninger om personer, over for hvem de deltagende organer har indledt en efterforskning.

I meddelelsen fra juni 2004 om forbedring af de retshåndhævende myndigheders adgang til oplysninger blev der foreslået en indsat for at forbedre udvekslingen af oplysninger mellem de relevante aktører[7]. Formålet er at skabe en *europæisk 'efterretningsbaseret' retshåndhævende kapacitet, hvor de forhåndenværende oplysninger kan anvendes af de rette myndigheder i deres kamp mod organiseret forbrydelse og terrorisme.*

Meddelelsen[8] om kampen mod terrorismen indeholder som bilag et forslag til *Rådets beslutning om at gøre det muligt for de involverede tjenester samt Europol og Eurojust at have adgang til de mest fuldstændige og opdaterede oplysninger.* Forpligtelsen til at udveksle oplysninger vil skulle gælde alle terrorhandlinger, herunder deltagelse i en terrorgruppes aktiviteter ved hjælp af enhver form for finansiering.

FIU.NET, som finansieres af medlemsstaterne og Kommissionen, sigter på at etablere et computernetværk til udveksling af efterretninger blandt finansielle efterretningsenheder (FIU). I overensstemmelse med den reviderede definition af FIU, som blev vedtaget i juni på Egmont-mødet, vil FIU.NET blive et vigtigt element i en bedre tilrettelæggelse af udvekslingen af efterretninger med relation til finansiering af terrorisme. *Kommissionen og medlemsstaterne skal sikre, at der fortsat stilles tilstrækkelige midler og andre passende ressourcer til rådighed for FIU.NET.*

Europols "SUSTRANS"-projekt søger at etablere forbindelser mellem transaktioner og associeret terrorvirksomhed. Det skal yderligere overvejes, om mistænkelige transaktionsrapporter til SUSUTRANS bør blive en del af Europols informationssystem, eller om der bør oprettes en særskilt database til sådanne rapporter til dette formål. Mange medlemsstater stiller ikke tilpas gode data til rådighed, så SUSTRANS-projektet kan udnytte sit potentiale fuldt ud[9]. Desuden ville protokollen til Europol-konventionen[10], som udvider Europols kompetence til alle overtrædelser med hensyn til hvidvaskning af penge, i betydelig grad fremme SUSTRANS' effektivitet, men den er endnu ikke trådt i kraft på grund af den langsomme ratificering af protokollen fra visse medlemsstaters side[11]. De medlemsstater, der endnu ikke har ratificeret protokollen, bør gøre dette snarest muligt.

---

6 Det nederlandske FEC er et eksempel på et sådant samarbejde og er et netværk, der omfatter de generelle efterretnings- og sikkerhedstjenester, skattemyndighederne og de retshåndhævende myndigheder på det skattemæssige og økonomiske område.

7 Dok. KOM(2004)429 af 16.6.2004.

8 Europa-Kommissionens meddelelse af 29.3.2004 om visse foranstaltninger, der bør indføres til bekæmpelse af terrorisme og andre former for grov kriminalitet, navnlig med henblik på at fremme informationsudvekslingen. KOM(2004) 221.

9 I juli 2004 skrev Europa-Kommissionens generaldirektorat for retlige og indre anliggender til de medlemsstater, der har ratificeret Europol-konventionen, og som ikke stiller tilpas gode data til rådighed for SUSTRANS. I brevet anmoder man om at få oplyst, hvorfor der ikke stilles relevante data til rådighed. Der er anmodet om svar indtil den 20. september 2004.

10 Rådets retsakt af 30. november 2000 om udarbejdelse af en protokol om ændring af artikel 2 og bilaget til denne Europol-konventionen (2000/C 358/01).

11 I det tidligere EU 15 har følgende medlemsstater ratificeret protokollen: Tyskland, Spanien, Frankrig, Grækenland, Portugal, Finland, Sverige og Storbritannien. Af de nye medlemsstater har alle undtagen Estland ratificeret protokollen.

Fælles efterforskningshold bør prioriteres højere i grænseoverskridende efterforskninger af terrorfinansiering og er velegnede til at operere i samarbejde med retshåndhævende myndigheder, anklagere og dommere. Udveksling af efterretninger *med anklagemyndigheden i kriminalsager* ville øge mulighederne for heldigt gennemførte retsforfølgelser.

3.2. Udveksling af oplysninger mellem kompetente myndigheder og den private sektor

Realtidsudveksling af data mellem de retshåndhævende myndigheder/efterretningstjenesterne og den private sektor (finansielle transaktioner, men også køb af flybilletter, billeje) kan spille en væsentlig rolle i de retshåndhævende myndigheders præventive og repressive virksomhed i kampen mod terrorisme og finansieringen heraf. Dette kunne gøre det muligt at efterspore finansielle transaktioner i realtid.

Den finansielle sektor har ikke de oplysninger, som FIU (og andre) kan arbejde med, når de analyserer mistænkelige transaktioner og mistænktes finansielle mønstre. Mangel på direkte adgang til oplysninger begrænser FIU's evne til at konfigurere data fra mange forskellige kilder. *Drøftelser med finanssektoren, sikkerhedstjenesterne og FIU bør kunne føre til en afklaring af, hvor problemerne ligger, og hvordan man på den mest omkostningseffektive måde kan løse disse*. En eventuel løsning kunne være at give FIU *direkte adgang til særlige (dedikerede) databaser i finanssektorens regi og under dens kontrol.* Dette kunne give mulighed for at knytte emner sammen, hvorved man kunne identificere pengestrømme og spore kilder. For at sikre privatlivets fred kunne de finansielle institutioner give adgang på grundlag af "krypterede" data.

3.3. Kontakter med den private sektor

For at sikre, at finanssektoren og andre grene af den private sektor tillægger kampen mod terrorismen højeste prioritet, *bør der skabes og opretholdes kontakter på højt plan mellem de retshåndhævende myndigheder, der er specialiseret i terrorisme, og repræsentanter for den private sektor. Det er derfor nødvendigt at udbygge de eksisterende mekanismer for samarbejde, udveksling af oplysninger mellem efterretningstjenesterne og de finansielle institutioner.*

4. FINANSIERING AF TERRORISME OG SPORING AF FINANISELLE TRANSAKTIONER

4.1. Finansiel efterforskning

Medlemsstaterne skal sikre, at de retshåndhævende myndigheder har de nødvendige ressourcer til at udvikle finansielle efterforskningsfærdigheder, som vil sætte dem i stand til at følge pengesporene tilbage til den person, der stiller finansielle midler til rådighed for terrorceller. *Den finansielle efterforskning skal prioriteres højt i medlemsstaterne og bør blive en rutine i alle de retshåndhævende myndigheders efterforskninger af terrormistænkte.*

Der bør gøres en særlig indsats med hensyn til udpegelse eller etablering af nationale organer, der skal tage sig af identifikation, sporing, indefrysning og konfiskering af terroristers (og andre kriminelles) aktiver, og som kan kombinere efterforsknings- og skattemæssige samt juridiske færdigheder. Sådanne organer kunne også udgøre kontaktpunktet for rådgivning af både den finansielle sektor om indefrysning og dermed beslægtede spørgsmål og de

kompetente myndigheder i tredjelande om udpegelse af enkeltindivider eller grupper. Der bør opmuntres til implementering af et samarbejdsnetværk mellem sådanne organer[12].

Etablering af passende forbindelser mellem finansieringsaktiviteter og forfølgelse af terrorhandlinger ville gøre det muligt at ændre finansielle data til efterretninger, som igen kan ændres til bevismateriale. Da de finansielle institutioner anvender elektroniske kommunikationskanaler, er arbejdet med at indsamle elektronisk bevismateriale af vital betydning. Et europæisk finansieret projekt, "CTOSE"[13], sigter mod at skabe en fælles forståelse af de foranstaltninger, der er nødvendige for at forelægge elektronisk bevismateriale i retten. *Indsamling af elektronisk bevismateriale må tillægges topprioritet.*

4.2. Overførsler af midler

Europa-Kommissionen vil vedtage et udkast til forordning om *oplysninger om ordregiver i forbindelse med overførsler af midler* i efteråret 2004. Heri fastsættes der regler om oplysninger om ordregiver i forbindelse med overførsler af midler, som skal sikre, at de myndigheder, der er ansvarlige for bekæmpelse af terrorisme, har umiddelbar adgang til basisoplysninger. *Forslaget vil forbedre mulighederne for at spore overførsler af midler og bør gennemføres af den finansielle sektor så hurtigt som muligt, hvilket taler for en hurtig vedtagelse i Rådet og Parlamentet.*

4.3. Transaktioner uden for det formelle finansielle system

Uformelle pengeoverførselssystemer, f.eks. Hawala, er et vigtigt middel til at overføre penge til ulovlige formål. Kommissionen er i færd med at udarbejde et udkast til direktiv om nye retlige rammer for betalinger i det indre marked for at sikre en harmoniseret gennemførelse af den særlige henstilling VI (SR VI) i EU-lovgivningen. Den planlagte regulerende ordning for afsendere af penge vil indeholde regler om registrering af ordregiveren, idet der indføres en særlig licens, og der vil i ordningen blive taget hensyn til afsendernes risikoprofil ved at opstille skræddersyede overvågningskrav.

En af de metoder, der foretrækkes til at overføre midler til finansiering af terrorisme, er at bruge enkeltpersoner, der medbringer kontanter og andre ækvivalente instrumenter over grænserne. Der bør udvikles og indsættes teknologi til at afsløre dette fænomen. Der er også et presserende behov for at sikre, at der vedtages et tidssvarende EU-instrument til at tage fat om problemet med anvendelse af pengekurerer. *Kommissionens forslag til en forordning om overflytninger af likvide midler*[14]*, hvorom forhandlingerne allerede er blevet unødigt forsinket, bør prioriteres for at sikre vedtagelsen af en fælles holdning under det nederlandske formandskab.*

Anvendelse af kontantbetalinger til gennemførelse af forretningstransaktioner medfører en risiko for finansiering af terrorisme, som er et problem, der i vid udstrækning ikke er gjort noget ved. *Forslaget til et tredje direktiv om hvidvaskning af penge udvider den forebyggende*

---

12 Gennem sit AGIS-finansieringsprogram for 2004 finansierer Europa-Kommissionen for tiden to projekter på dette område, nemlig CARIN-netværket og en vurdering af en flersidet alternativ strategi for at gå målrettet mod provenuet af kriminel virksomhed – et EU-perspektiv.

13 http://www.ctose.org

14 Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om forebyggende toldsamarbejdsforanstaltninger mod hvidvaskning af penge (KOM(2002)328-C5-0291/2002-2002/0132(COD)).

mekanisme i systemet til imødegåelse af hvidvaskning af penge til at omfatte kontantbetalinger for varer med en værdi over 15 000 EUR.

4.4. Kundeidentifikation

De finansielle institutioner er allerede forpligtede til at *identificere og kende deres kunder.* Dette er af væsentlig betydning for de retshåndhævende myndigheders indsats mod finansiering af terrorisme. Det kunne være hensigtsmæssigt med *fælles mindstestandarder for EU's finansielle institutioner, for så vidt angår kundeidentitet og registrering af identifikationsdata.*

Det kunne overvejes at oprette en elektronisk database med prøver på EU- (og andre) identitetsdokumenter til brug for den retshåndhævende og den private sektor, herunder eksempler på forfalskede dokumenter. Et krydscheck af de præsenterede dokumenter kunne hjælpe myndighederne og erhvervslivet med at identificere eventuelle forfalskninger.

5. FINANSIERING AF TERRORISME OG GENNEMSIGTIGHED

5.1. Retlige enheder

Mangelen på internationale standarder i de vigtigste strukturer, der anvendes i globale finansielle transaktioner, herunder internationale erhvervsvirksomheder, fonde og offshore-finaniseringsmedier, skaber en grad af finansiel uigennemsigtighed, som frembyder en klar fordel for dem, der finansierer terrorisme. Europa-Kommissionen agter at iværksætte en cost-benefit-analyse af en lang række gennemsigtighedsforanstaltninger for at bidrage til denne igangværende debat.

Forbedring af gennemsigtigheden med hensyn til juridiske personer er et centralt element i at modarbejde infiltration fra terrororganisationers og deres sympatisørers side. Kommissionens meddelelse af 29. marts 2004 om bekæmpelse af terrorisme fremhævede, at der kan være potentielle fordele, hvis man i lovgivningen om oprettelse og forvaltning af juridiske enheder med status som juridiske personer indførte *regler om udelukkelse af enkeltpersoner eller virksomheder, der er dømt for handlinger med relation til terrorisme eller organiseret kriminalitet*. På lignende måde kan en effektiv ordning for udveksling af oplysninger om domfældelser i EU hjælpe med at forhindre terrorgrupper og/eller deres finansielle bagmænd fra at infiltrere lovlige aktiviteter.

5.2. Non-profit-/velgørenhedssektoren

Gennemsigtighed er et spørgsmål af central betydning hvad velgørenheds-/non-profit-sektoren angår. Antallet af velgørenheds-/non-profit-organisationer og størrelsen af den støtte, de yder, er steget betydeligt i løbet af de seneste år. Mange af disse organisationer rejser penge, der er bestemt til konfliktområder. Når først pengene kommer frem til disse områder, er muligheden for at ty til internationalt samarbejde for at spore bestemmelsesstedet reduceret i betydeligt omfang, især når midler flyttes omkring inden for disse områder i form af kontante midler.

Det bør undersøges yderligere, om der kan indføres *en for hele EU gældende standard for regulering, der skal øge gennemsigtigheden i sektoren*[15]. Dette kunne enten tage form af en bindende forordning eller en adfærdskodeks for den frivillige sektor. Tidssvarende standarder for gennemsigtighed kunne omfatte en årlig offentliggørelse af uafhængigt reviderede regnskaber, regler om god virksomhedsledelse og et krav om at give et revisionsspor for udbetalinger. I betragtning af det store antal non-profit-/velgørenhedsorganisationer, der er baseret uden for EU, men som har kontorer i en eller flere medlemsstater, er det nødvendigt, at gennemsigtighedsforanstaltninger også rækker ud over EU.

I de fleste medlemsstater nyder velgørenhedssektoren godt af en særlig skattemæssig status, således at skattemyndighederne har detaljerede oplysninger om de fleste velgørenhedsorganisationers indtægter og udbetalinger. *Skattemyndighedernes rolle i forbindelse med særlig henstilling VIII bør overvejes yderligere*.

Europa-Kommissionen *vil udvide sin automatiske indsamling af efterretninger, sin informationsudtagning og sine analyseredskaber, så også velgørenhedssektoren vil være omfattet.* Kommissionen vil foretage en forundersøgelse, med input fra Europol, for at kortlægge velgørenhedssektoren i EU 25 på baggrund af en række parametre, der vil kunne bidrage til at blotlægge en høj risiko for finansiering af terrorisme eller anden kriminel aktivitet. Undersøgelsen forventes også at omfatte en oversigt over en eventuel risikoanalyseindsats på nationalt plan og vil prøve at opstille en metodologi for at finde frem til svage punkter og risikoindikatorer.

6. FINANSIERING AF TERRORISME OG HORISONTALE FORANSTALTNINGER

6.1. Indefrysning af aktiver

EU's mekanisme for udpegelse af terrorister og terrororganisationer ud over Al-Qaeda[16], som især blev indført for at gøre det muligt at indefryse aktiver, har ikke ført til, at der har kunnet opstilles en liste, der kan betragtes som udtømmende og helt effektiv. Hovedårsagen hertil synes at være, at der er forskellige fortolkninger af, hvordan udpegelsen skal ske, og at arbejdet er blevet forsinket på grund af kravet om enstemmighed, mens manglende retningslinjer til tredjelande, der agter at fremsætte en forespørgsel om udpegelse, også kan have en vis virkning. En standardfortolkning og –strategi med hensyn til de områder, hvor der hersker afvigende opfattelser, er en absolut forudsætning for at forbedre effektiviteten, herunder:

– *udpegelse af grupper, der har ændret navn efter udpegelsen,*

– *udpegelse af "frontorganisationer",*

– *udpegelse af ledere af grupper, der allerede er blevet udpeget.*

---

[15] Europa-Kommissionen afholder en workshop den 29. oktober om spørgsmålet om en EU-strategi til at forhindre misbrug af velgørenhedssektoren med henblik på finansiering af terrorisme.

[16] Fælles holdning 2001/931/FUSP og forordning (EF) nr. 2580/2001.

Den elektronisk konsoliderede liste over målrettede finansielle sanktioner er et fælles initiativ mellem Europa-Kommissionen og de europæiske banker[17]. Det er en konsolideret database over personer og enheder, der er underkastet EU's finansielle sanktioner. Eftersom finansielle sanktioner er gyldige på datoen for deres offentliggørelse i EUT, *vil Kommissionen bestræbe sig på at sikre, at databasen er opdateret den samme dag som offentliggørelsen i EUT.* De finansielle institutioner har anmodet om vejledning om matchende standarder for, hvornår en given person er en udpeget person. Sådan vejledning ville øge sanktionernes effektivitet, og eftersom det vedrører EU's finansielle sanktioner, burde den fortrinsvis udarbejdes af Rådet eller Kommissionen (f.eks. i en henstilling).

6.2. Effektiv og målrettet uddannelse

Det er af væsentlig betydning, at der findes et passende antal uddannede personer hos de kompetente myndigheder og i den private sektor.

Der bør gøres en indsats for at have et passende antal uddannede finansielle efterforskere. Europa-Kommissionen og Europol har indledt et fælles projekt for at få opstillet fælles mindstestandarder for uddannelse inden for finansiel efterforskning i EU. *Formålet er at fremme den bedste praksis og fælles mindstestandarder for uddannelse inden for finansiel efterforskning.*

CEPOL kan spille en central rolle med hensyn til skabelse af en europæisk kultur for finansielle efterforskninger og anden uddannelse blandt højtstående politifolk og med hensyn til at udbrede den bedste praksis inden for dette vitale område.

6.3. Sikkerhedsforskning

Europa-Kommissionen forvalter forskningsaktiviteter inden for antiterrorisme, som blandt andet kan støtte kampen mod finansiering af terrorisme. Den "*forberedende foranstaltning til fremme af Europas industrielle potentiale på området sikkerhedsforskning*" har et budget på 15 mio. EUR for 2004 og et planlagt budget på 24 og 26 mio. EUR for henholdsvis 2005 og 2006. Der blev nedsat en *gruppe af personligheder* (GoP) i 2003, som har til opgave at foreslå grundlæggende retningslinjer, principper og prioriteringer for et fremtidigt *europæisk sikkerhedsforskningsprogram* ("ESPR") i overensstemmelse med EU's politiske målsætninger. GoP-rapporten[18] anbefaler, at der udarbejdes et ESRP fra 2007 og frem med et budget på mindst 1 mia. EUR om året ud over de p.t. eksisterende midler. Som opfølgning vedtog Kommissionen den 7.9.2004 en **meddelelse** med titlen **"Sikkerhedsforskning: De næste trin"**[19]. Den har mærket sig anbefalingen i rapporten, som giver udtryk for behovet for, at der nedsættes et europæisk rådgivende nævn for sikkerhedsforskning, der skal rådgive om indhold og gennemførelse af ESRP og om forelæggelse af et forslag til ESRP i begyndelsen af 2005, der skal blive en del af det 7. rammeprogram for EF's forskning fra 2007 og frem. De områder, hvor der bør opmuntres til yderligere forskning, omfatter fordeling af problemløsninger mellem kompetente EU-myndigheder indbyrdes og social-kognitive konfigurationer, der er specifikke for en effektiv koordineret bekæmpelse af finansiering af terrorisme.

---

17 European Banking Federation, European Savings Banks Group, European Association of Cooperative Banks, European Association of Public Banks.

18 Research for a Secure Future , Report of the GoP in the field of Security Research, ISBN 92-894-6611-1, Luxembourg Office for Official Publications of the European Communities, 2004.

19 KOM(2004)353.

6.4. Eksterne foranstaltninger

Bekæmpelse af finansieringen af terrorisme skal udgøre en integrerende del af EU's politiske dialog med tredjelande og tekniske bistandsprogrammer, herunder udvikling af ad hoc-dialog på ekspertniveau. De fælles bestræbelser på at bekæmpe finansieringen af terrorismen vil også fortsat være en vigtig og regelmæssig del af samarbejdet mellem EU og USA.

Skattely, der åbner mulighed for uigennemsigtige bank- og selskabsstrukturer, er et fristed for terrororganisationers penge. EU skal fremme større gennemsigtighed og udveksling af oplysninger med tredjelande og afhængige eller associerede territorier. En positiv indsats vil kunne hjælpe samarbejdspartnerne til at klare vanskeligheder af reguleringsmæssig, teknisk eller økonomisk art, når de indfører mere gennemsigtighed; dette kan ske ved øget teknisk bistand, hvor EU som helhed har betydelige erfaringer, eller ved en eller anden form for økonomisk støtte. I forbindelse med års- og midtvejsgennemgangene af landestrategipapirerne kunne man også overveje at iværksætte passende foranstaltninger. Kommissionen vil nøje følge med i, hvor effektivt og hvor hurtigt de oversøiske skattely får gennemført en højere grad af gennemsigtighed.

7. KONKLUSIONER

At gøre det vanskeligere for terrorister at rejse penge er et element i kampen mod finansiering af terrorisme. Desuden er sporing af finansielle og andre transaktioner et effektivt middel til at lokalisere terrorister og deres støtter og underminere terrorvirksomhed. Dette arbejde kunne gøres lettere ved større gennemsigtighed med hensyn til de finansielle transaktioner og retlige enheder, herunder dem, der opererer i non-profit-sektoren. For virkelig at være effektive og opnå dataudveksling i realtid i forbindelse med den forebyggende og repressive indsats i kampen mod finansiering af terrorisme er vi nødt til at iværksætte et snævrere samarbejde og styrke mekanismerne for udveksling af oplysninger på nationalt, europæisk og internationalt plan, både mellem kompetente myndigheder indbyrdes og mellem disse og den private sektor.

TECHNICAL ANNEXES

ANNEXE I

Possible Future Measures relevant to the fight against terrorist financing

Information Exchange:

- Establish appropriate mechanisms to achieve multilateral co-ordination with all authorities and bodies involved in supervising and detecting irregularities in the financial sector (to include fiscal authorities, financial oversight bodies, Justice Department, intelligence community, law enforcement authorities, authorities in charge of administrative freezing measures).

- Promote appropriate information sharing mechanisms between intelligence services and prosecutors.

- Promote intelligence led law enforcement by ensuring access to private sector information to facilitate information gathering on, detection and location of suspects.

- Promote outreach and other mechanisms to facilitate real time tracking and data exchange by means of the financial and other systems.

- Consider ways to improve communication between FIUs and the financial community through enhanced access to relevant databases.

Traceability of Financial Transactions:

- Promote financial investigation as a law enforcement technique in the Member States. Encourage establishment of common minimum standards in financial investigation training standards in the EU via Joint Commission/Europol project).

- Promote establishment of national bodies dedicated to identification, tracing, freezing and confiscation of terrorist (and other criminal) assets and implementation of a co-operation network among such bodies to facilitate co-operation in the tracing of fast moving terrorist and other criminal funds.

- Promote organisational and technical measures needed to present electronic evidence in Court.

- Consider need for common minimum EU standards for verification of customer identity.

- Consider case for database with samples of all identity documents issued in the EU and beyond to facilitate detection of false identity papers by financial institutions when verifying customer identity.

- Guidance on matching standards to be applied when checking whether any given person is a designated person to improve the effectiveness of financial sanctions (see Section 6.1).

Transparency:

- Consider what further measures may be needed to enhance transparency of legal entities having regard in particular to ant recommendations to be made in the Commission's planned Study on cost benefit assessment of transparency measures.

- Consider further EU-wide mechanisms for the disqualification of individuals of firms convicted of offences related to terrorism or organised crime.

- In the non-profit/charitable sector assess appropriate EU-wide transparency measures and mechanisms to ensure compliance with these together with methods to identify high risk for terrorist financing or other criminal activity.

Asset Freezing:

- Promote standard interpretation on designation of groups or entities that have renamed themselves after designation, designation of 'front organisations', designation of leaders of groups and entities that have already been designated.

ANNEXE II

1. Measures Adopted at EU level relevant to the fight against terrorist financing.

Since October 2001 an important number of actions have been taken at EU level aimed at countering terrorism as well as preventing the acquisition, retention and use of funds or assets by such organisations. Taken together with earlier actions, these constitute powerful measures in the Union's arsenal to fight terrorism and its financing.

Legislative Actions

1.1. Council Act of 16 October 2001 establishing, in accordance with Article 34 of the Treaty on European Union, the Protocol to the Convention on Mutual Assistance in Criminal Matters between the Member States of the European Union (2001/C 326/01) (OJ C 326 of 21 November 2001 p.1)

This Act provides for the exchange of information between Member States concerning bank accounts held by any person who is the subject of criminal investigations. It has not yet been ratified and Member States are encouraged to accelerate this process.

1.2. Directive 2001/97/EC of the European Parliament and of the Council of 4 December 2001 amending Council Directive 91/308/EEC on prevention of the use of the financial system for the purpose of money laundering (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 76)

The second money laundering Directive, amending the 1991 Directive, was adopted in December 2001. The definition of criminal activity giving rise to money laundering is widened to include all organised crime and a wide range of serious crimes, including offences related to terrorism. The professions which are required to report money laundering suspicions, in addition to the credit and financial and related institutions, now include accountants, lawyers, notaries, real estate agents, casinos and dealers in high value goods.

1.3. Council Decision of 6 December 2001 extending Europol's mandate to deal with serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention (2001/C 362/01) (OJ C 362 of 18 December 2001, p.1)

The effect of this Council Decision was to enable Europol to deal with the serious forms of international crime listed in the Annex to the Europol Convention, such as murder, grievous bodily injury, kidnapping, hostage-taking, organised robbery and illicit arms trafficking. Europol's mandate now includes support for law enforcement against serious international organised crime, including terrorism.

1.4. Council Common Position of 27 December 2001 on combating terrorism (2001/930/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 90)

The Common Position sets out a number of actions to be taken to combat terrorism. The principal measures contained in the Common Position are: criminalising the financing of terrorism within the EU, freezing of financial assets or economic

resources of persons or entities involved in terrorism, prohibiting the giving of financial or other assistance to such persons or entities, requiring measures to be taken to suppress any form of support for those involved in terrorist acts, taking steps to prevent terrorist acts and denying safe haven to those involved in such acts.

1.5. Council Common Position of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism (2001/931/CFSP) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 93)

The Common Position establishes the primary list of persons, groups and entities involved in terrorist acts[20]. It sets out the criteria to be used to decide who should be considered as terrorists for inclusion on the list and the actions which constitute terrorist acts. The names on the list are to be reviewed at least once every six months. Under the Common Position the European Community is required to order the freezing of the funds and other financial assets or economic resources of, and the prohibition on the provision of financial services to, the listed persons, groups and entities. Member States are required to afford each other assistance in preventing and combating terrorist acts.

1.6. Council Regulation (EC) No 2580/2001 of 27 December 2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 70)

The Regulation provides for the freezing of the funds, financial assets and economic resources of certain persons, groups and entities involved in terrorism, for a prohibition on the making available of funds, financial and economic resources to such persons, groups and entities and a prohibition on the provision of financial services to them. It authorises the Council to establish and maintain a list of persons, groups and entities involved in terrorism[21]. Provision is also made for the granting of authority for the use of funds frozen in accordance with the Regulation to meet essential human needs and for certain other payments (e.g. taxes, utility bills etc.).

1.7. Council Decision of 27 December 2001 establishing the list provided for in Article 2(3) of Council Regulation (EC) No 2580/2001 on specific restrictive measures directed against certain persons and entities with a view to combating terrorism (2001/927/EC) (OJ L 344 of 28 December 2001, p. 83)

This decision contains a list or persons, groups and entities against whom specific restrictive measures are to be applied in accordance with Council Regulation No 2580/2001. An updated list of persons, groups and entities to which the measures imposed by the Regulation apply has been published seven times, the latest publication being that of Council Decision 2004/306/EC.

1.8. Council Decision of 28 February 2002 setting up Eurojust with a view to reinforcing the fight against serious crime (2002/187/JHA) (OJ L 063 of 6 March 2002 p. 1)

---

[20] The latest version of the list is set out in Common Position 2004/500/CFSP.

[21] The latest version of the list is set out in Council Decision 2004/306/EC.

This Decision establishes Eurojust, to be composed of seconded prosecutors, judges or police officers from each Member State. The objectives of Eurojust are to stimulate and improve the co-ordination, between the competent authorities of the Member States, of investigations and prosecutions, to improve co-operation between the competent authorities of the Member States and to support the competent authorities of the Member States in order to render their investigations and prosecutions more effective.

1.9. Council Common Position of 27 May 2002 concerning restrictive measures against Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and other individuals, groups, undertakings and entities associated with them and repealing Common Positions 96/746/CFSP, 1999/727/CFSP, 2001/154/CFSP and 2001/771/CFSP (2002/402/CFSP) (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 4)

It prohibits the supply of arms etc. to Usama bin Laden, members of the Al-Qaida organisation and the Taliban and associated persons or groups in accordance with UNSCR 1267(1999) and 1333(2000). It also provides for the freezing of their funds and economic resources and prohibits the making available to them of funds and economic resources. The Common Position is to be kept under constant review.

1.10. Council Regulation (EC) No 881/2002 of 27 May 2002 imposing certain specific restrictive measures directed against certain persons and entities associated with Usama bin Laden, the Al-Qaida network and the Taliban, and repealing Council Regulation (EC) No 467/2001 prohibiting the export of certain goods and services to Afghanistan, strengthening the flight ban and extending the freeze of funds and other financial resources in respect of the Taliban of Afghanistan (OJ L 139 of 29 May 2002, p. 9)

The Regulation freezes the funds and economic resources of, and prohibits the making available of funds and economic resources to, a large number of persons, groups and entities which are set out in an Annex. The Commission has amended the Regulation on 36 occasions for the purpose of updating the list of persons, groups and entities which are subject to the restrictions set out in the Regulation, the latest publication being that of Commission Regulation (EC) No 1728/2004. Modification of the list is an on-going process.

1.11. Council Framework Decision of 13 June 2002 on joint investigation teams (2002/465/JHA) (OJ L 162 of 20 June 2002, p. 1)

The Framework Decision is intended to make the combating of international crime as effective as possible. It considered it appropriate that a specific legally binding instrument on joint investigation teams should be adopted to apply to joint investigations into drugs/human trafficking and terrorism and that they should be set up, as a matter of priority, to combat offences committed by terrorists. The Framework Decision provides that two or more Member States may establish joint investigation teams for a specific purpose and for a limited period to carry out criminal investigations in one or more of the States establishing the team. Member States are required to comply with the Framework Decision by 1 January 2003.

1.12. Council Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism (2002/475/JHA) (OJ L 164 of 22 June 2002, p. 3)

The Framework Decision requires Member States to adopt a common definition of terrorist offence as set out in Article 1. It also obliges Member States to criminalise certain actions related to terrorist groups or terrorism, such as directing or participating in the activities of a terrorist group including by funding its activities in any way, as well as inciting, aiding or abetting and attempting to commit a terrorist offence. Member States had to comply with the Framework decision by 31 December 2002. In June 20041 the Commission produced a report analysing national measures taken to comply with the Framework Decision (COM 2004 409 of 8.6.2004).

1.13. Council Framework Decision of 13 June 2002 on the European arrest warrant and the surrender procedures between Member States (2002/584/JHA) (OJ L 190 of 18 July 2002, p. 1)

The Framework Decision provides for the execution in any Member State of a judicial decision made in another Member State for the arrest and surrender of a person for the purpose of criminal proceedings or the execution of a custodial sentence. The offences covered by the Framework Decision include terrorism. After 1 January 2004 extradition between Member States will be governed by rules adopted pursuant to the Framework Decision. Member States were required to take the necessary measures to comply with the Framework Decision by 31 December 2003.

1.14. Directive on Insider Trading and Market Manipulation (Market Abuse) (2003/6 of 28 January 2003) (OJ L 96 of 12 April 2003, p. 16 -25)

The Insider Dealing and Market Manipulation (Market Abuse) Directive was adopted by the Council and the Parliament on 3 December 2002. Terrorists may abuse financial markets by financing activities through insider dealing or market manipulation (using clean money in a dirty way) or by laundering 'dirty' money on financial markets through insider dealing and market manipulation. The Market Abuse Directive contributes to strengthen the fight against criminal activities on financial markets.

1.15. Council Decision of 19 December 2002 on the implementation of specific measures for police and judicial cooperation to combat terrorism in accordance with Article 4 of Common Position 2001/931/CFSP (2003/48/JHA) (OJ L 16 of 22 January 2003, p. 68)

The Decision relates to access and collection of information concerning and resulting from criminal investigations and proceedings with respect to terrorist offences involving any of the persons, groups or entities listed in the Annex to Common Position 2001/931/CFSP with a view to its communication to Europol and Eurojust. The information in question concerns the identity of the person, group or entity, the acts under investigation or prosecution and links with related cases. In cases involving any of the listed persons, groups or entities the Decision also calls for joint investigation teams in appropriate cases, urgent treatment of requests for mutual

legal assistance and recognition and enforcement of judgements in connection with terrorist offences and sharing of information.

1.16. Ratification of international conventions in accordance with UN SC Resolution 1373 (2001)

In accordance with resolution 1373 (2001), Member States have accepted a political commitment, by means of Article 14 of Common Position 2001/930/CFSP to become parties to the UN Convention for the Suppression of the Financing of terrorism (New York, 9 December 1999) and 12 other conventions on Terrorism.

1.17. Council Framework Decision 2003/577/JHA of 22 July 2003 on the execution in the European Union of orders freezing property or evidence. (OJ L 196/45 of 2nd of August 2003)

This Framework Decision introduces the principle of mutual recognition of judicial orders freezing property and evidence. It establishes the rules pursuant to which Member States must recognise and execute such orders issued by the competent judicial authorities of another Member State. It applies to freezing orders issued for the purpose of securing evidence or subsequent confiscation of property. For this purpose terrorism is included among the offences for which no verification of double criminality is required.

ANNEXE III

1. MEASURES UNDERWAY AT EU LEVEL RELEVANT TO THE FIGHT AGAINST TERRORIST FINANCING

1.1. Draft Framework Decision on Confiscation of Crime-related Proceeds, Instrumentalities and Property

The draft Framework Decision attempts to harmonise certain confiscation related provisions in the Member States, notably in connection with "extended confiscation". According to this concept, a Court shall have power in certain circumstances to order confiscation of a convicted person's assets where the Court is fully convinced, inter alia, that the person's assets derive from other criminal activity. The Framework Decision received political agreement in December 2002 but is still subject to Member State scrutiny reserves.

1.2. Draft Framework Decision on the application of the principle of mutual recognition to Confiscation Orders

The purpose of this draft Framework Decision is to facilitate co-operation between Member States in the recognition and execution of orders to confiscate property. It obliges Member States to recognise and execute in its territory confiscation orders issued by a court competent in criminal matters in another Member State. The draft Framework Decision received political agreement in June 2004 but remains subject to a number of scrutiny reserves.

1.3. Control of Large Scale Cash Movements - Proposal for a Regulation of the European Parliament and Council on the prevention of money laundering by means of customs co-operation

On 25 June 2002 the Commission adopted a report together with a proposal for a Regulation to introduce controls on significant cash movements by persons entering or leaving the Community. The proposed Regulation would complement the Community Money Laundering Directives and oblige persons entering or leaving the Community customs territory carrying cash or equivalent instruments with a value of €15.000 or more, to make an appropriate declaration.

1.4. Proposal for a third Money Laundering Directive

The proposal for a third Money Laundering Directive was adopted by the Commission on 30th June 2004. The proposal seeks to ensure a common EU-wide approach to the FATF 40 Recommendations as revised in June 2003. It proposes to extend the scope of the Directive to trust and company service providers, introduces more detailed requirements regarding customer due diligence and identification of the beneficial owner and extends the anti-money laundering preventive mechanism to transactions suspected to be associated with terrorist financing.

1.5. Proposal for a Council Decision on the exchange of information and co-operation concerning terrorist offences

The European Commission adopted a Communication on the fight against terrorism, including financing of terrorism on 29th March 2004[22]. The Communication contains in annex a Proposal for a Council Decision enabling the services involved to have access to the most complete and up-to-date information. The Commission's proposal widens the scope of the exchange of information to all terrorist offences within the meaning of the Framework Decision of 13 June 2002 on combating terrorism. The obligation to exchange information would apply to all terrorist offences or offences relating to a terrorist group known to the Member States, including participation in the activities of a terrorist group through any form of financing. The exchange of information will apply to all stages of proceedings. Europol and Eurojust must be sent information on terrorist offences at all stages of proceedings, including convictions.

1.6. Proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers

The European Commission is expected to adopt a proposal for a Regulation on payer's information accompanying funds transfers in the course of October or November 2004. The proposal for a Regulation aims at transposing Special Recommendation VII into Community law. It lays down rules on payer's information accompanying funds transfers, in order to ensure that basic information is immediately available to the authorities responsible for combating terrorism, to assist them in their task. These rules result in a number of obligations applicable to all payment service providers involved in the payment chain. The payer's payment service provider must ensure that funds transfers contain complete, accurate and meaningful payer's information. Any intermediary payment service provider must ensure that all payers' information that accompanies a transfer is retained with the transfer or that appropriate records are kept. The payee's payment service provider must have effective risk-based procedures in order to identify funds transfers lacking complete payer's information and, as appropriate, report suspicious transactions to the authorities responsible for combating terrorism.

1.7. Draft Directive on a New Legal Framework for Payments in the Internal Market

The Commission is working on the above draft proposal which will ensure the harmonised implementation of Special Recommendation VI of the Financial Action Task Force into Community law and thereby guarantee a level playing field for all providers. The planned regulatory regime for money remitters will not only foresee registration of the transmitter by the introduction of a special licence of a payment service provider but will also take into account the specific risk profile of these providers by the establishment of tailor-made supervisory requirements.

---

22 COM(2004)221