COMISSÃO DAS COMUNIDADES EUROPEIAS

Bruxelas, 20.10.2004
COM(2004) 700 final

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO AO CONSELHO E AO PARLAMENTO EUROPEU

relativa à prevenção e à luta contra o financiamento do terrorismo

através de medidas destinadas a melhorar o intercâmbio de informações e a reforçar a transparência e a rastreabilidade das transacções financeiras

ÍNDICE

1. INTRODUÇÃO 3

2. PANORÂMICA GERAL DA LUTA CONTRA O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO 3

3. FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E INTERCÂMBIO E ANÁLISE DE INFORMAÇÕES 4

3.1. Intercâmbio de informações entre autoridades competentes 4

3.2. Intercâmbio de informações entre as autoridades competentes e o sector privado 6

3.3. Colaboração com o sector privado 6

4. FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E RASTREABILIDADE DAS TRANSACÇÕES FINANCEIRAS 6

4.1. Investigação financeira 6

4.2. Transferências de fundos 7

4.3. Transacções fora do sistema financeiro formal 7

4.4. Identificação do cliente 8

5. FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E TRANSPARÊNCIA 8

5.1. Pessoas colectivas 8

5.2. Sector não lucrativo/caritativo 8

6. FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E MEDIDAS HORIZONTAIS 9

6.1. Congelamento dos bens 9

6.2. Uma formação eficaz e específica 10

6.3. Investigação sobre segurança 10

6.4. Acções externas 11

7. CONCLUSÕES 11

1. INTRODUÇÃO

Na sua reunião extraordinária de 21 de Setembro de 2001, o Conselho Europeu solicitou ao Conselho que tomasse todas as medidas necessárias para combater o financiamento do terrorismo. Em resposta aos atentados terroristas perpetrados em 11 de Março de 2004 em Madrid, o Conselho Europeu adoptou a Declaração sobre a luta contra o terrorismo[1]. Esta declaração instou a União e os seus Estados-Membros a *"... combater todas as formas de terrorismo por todos os meios ao seu alcance"* e identificou vários objectivos estratégicos que contribuem para alcançar este fim. Entre estes figura a exigência de que a União e os seus membros tomem todas as medidas necessárias para *"reduzir o acesso dos terroristas a recursos financeiros e outros recursos económicos"*. O "Plano de Acção revisto da UE sobre a luta contra o terrorismo"[2] apresenta propostas pormenorizadas para desenvolver a luta contra o financiamento do terrorismo.

A presente comunicação apresenta algumas medidas suplementares que se podem revelar necessárias para combater o financiamento do terrorismo o mais eficazmente possível. Com base nas considerações apresentadas na presente comunicação, o Anexo 1 indica eventuais medidas suplementares de luta contra o financiamento do terrorismo que deverão ser examinadas em termos de viabilidade e de relação custo/eficácia. O Anexo 2 constitui uma síntese das medidas da União relevantes para a luta contra o financiamento do terrorismo adoptadas desde Outubro de 2001. O Anexo 3 enumera as medidas relevantes que são actualmente objecto de debate.

2. PANORÂMICA GERAL DA LUTA CONTRA O FINANCIAMENTO DO TERRORISMO

O financiamento do terrorismo abrange dois aspectos distintos: o financiamento de atentados terroristas e de redes terroristas. Calcula-se que as bombas colocadas em Madrid não tenham custado mais de 8000 euros. Há indícios de que as transacções destinadas a financiar as redes terroristas, por oposição a um atentado específico, sejam também geralmente de pequeno montante. Dado que estes montantes podem ser pouco elevados e pouco susceptíveis, por si só, de despertar suspeitas ao circularem no sistema financeiro, *é difícil detectar as transacções financeiras destinadas a financiar o terrorismo*.

Isto não significa que as instituições financeiras não devam tentar aplicar as técnicas de combate ao branqueamento de capitais à detecção do financiamento do terrorismo. Sugere, no entanto, o desenvolvimento e a utilização de métodos suplementares, centrados nos principais riscos identificados pelos serviços de segurança, para boicotar a logística e as operações das redes terroristas, adoptando uma abordagem mais ampla do que o mero corte dos fluxos financeiros. Acima de tudo, é preciso assegurar que *os financiadores dos terroristas operam num meio hostil em que todas as opções têm riscos elevados.*

Foram feitos progressos significativos a nível da UE na luta contra o terrorismo e respectivo financiamento[3]. Para que estas medidas sejam eficazes na luta contra o financiamento do

---

1 Bruxelas, 29 de Março de 2004, 7906/04.
2 10586/04 de 15 de Junho de 2004.
3 Ver Anexo 1.

terrorismo, têm de ser devidamente executadas e aplicadas pelos Estados-Membros, mas subsistem ainda lacunas importantes[4].

Podem ser identificados três domínios principais relevantes para a luta contra o financiamento do terrorismo: *melhorar a cooperação no intercâmbio de informações, reforçar a rastreabilidade das transacções financeiras e aumentar a transparência das pessoas colectivas.* Se estas questões forem abordadas eficazmente, poderão ser alcançados outros progressos significativos a nível do boicote preventivo das actividades terroristas, da redução dos fluxos financeiros destinados aos grupos terroristas e do melhoramento do conhecimento das redes terroristas.

Deve encontrar-se o equilíbrio adequado entre as medidas preventivas ou de boicote, por um lado, e as liberdades civis, por outro. Por exemplo, *deve-se ter o cuidado de assegurar que a nacionalidade ou a religião não se tornem uma razão para colocar uma pessoa sob suspeita.* Todas as acções preventivas ou repressivas devem basear-se principalmente em informações adequadas ou outros motivos objectivos para suspeitar que uma determinada pessoa pode estar implicada em actividades terroristas.

As questões relativas à protecção de dados são fulcrais para uma grande parte do debate sobre a melhoria da luta contra o financiamento do terrorismo. Qualquer derrogação às directivas comunitárias sobre protecção de dados[5], tais como a prevenção e a detecção das actividades criminosas, deve ser necessária, pertinente e prevista pela lei. *Para reforçar a cooperação policial e judicial, assegurando ao mesmo tempo uma boa protecção dos dados, prevê-se a adopção de um quadro jurídico coerente a nível da União, baseado em normas comuns relativas ao tratamento dos dados pessoais.* Esta política incluirá *cláusulas de salvaguarda apropriadas* para que o tratamento dos dados pessoais pelos serviços de informações, a polícia, os serviços aduaneiros e as autoridades judiciais respeite os *princípios* da protecção de dados pessoais consignados no artigo 8.º da Carta dos Direitos Fundamentais.

3. FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E INTERCÂMBIO E ANÁLISE DE INFORMAÇÕES

3.1. Intercâmbio de informações entre autoridades competentes

O intercâmbio de informações entre os organismos pertinentes é tão importante a nível nacional como a nível da UE e a nível internacional. Em ambos os casos, é importante *criar estruturas de cooperação e de intercâmbio que englobem as autoridades fiscais, os órgãos de supervisão financeira, o Ministério da Justiça, os serviços de informações, as autoridades responsáveis pela aplicação da lei e as autoridades responsáveis pelo congelamento administrativo*[6]. Uma rede deste tipo poderia servir de fórum para o intercâmbio estruturado de informações sobre pessoas objecto de investigação por parte dos organismos participantes.

---

4 Por exemplo, o Relatório da Comissão de Junho de 2004 relativo ao cumprimento da Decisão-quadro relativa à luta contra o terrorismo por parte dos Estados-Membros indica algumas falhas a nível nacional (COM(2004) 409).

5 Em especial, a Directiva geral sobre a protecção de dados 95/46/CE e a Directiva 2002/58/CE relativa à privacidade e às comunicações electrónicas.

6 O FEC dos Países Baixos constitui um exemplo desta colaboração: é uma rede que inclui os serviços gerais de informações e de segurança, os serviços fiscais e o organismo responsável pela aplicação da lei no domínio fiscal e económico.

A Comunicação relativa ao reforço do acesso à informação por parte dos serviços responsáveis pela aplicação da lei, de Junho de 2004, propôs medidas para melhorar o intercâmbio de informações entre os actores pertinentes[7]. O seu objectivo consiste em estabelecer um *sistema de aplicação da lei orientado pelas informações no âmbito do qual as autoridades competentes possam utilizar as informações disponíveis no seu domínio de luta contra a criminalidade organizada e o terrorismo.*

A Comunicação[8] relativa à luta contra o terrorismo contém, em anexo, uma proposta de *decisão do Conselho que permite aos serviços envolvidos, incluindo a Europol e a Eurojust, dispor de informações o mais completas e actualizadas possível.* A obrigação de intercâmbio de informações aplicar-se-ia a todos os actos terroristas, incluindo a participação nas actividades de um grupo terrorista mediante qualquer forma de financiamento.

A iniciativa FIU.NET, financiada pelos Estados-Membros e pela Comissão, visa informatizar o intercâmbio de informações entre as Unidades de Informação Financeira (UIF). Em conformidade com a definição revista das UIF adoptada na reunião de Junho de 2004, realizada em Egmont, a FIU.NET tornar-se-á um elemento importante para facilitar a partilha de informações relacionadas com o financiamento do terrorismo. *A Comissão e os Estados-Membros devem velar por que a FIU.NET continue a receber o financiamento adequado e os outros recursos de que necessita.*

O projecto «SUSTRANS» da Europol diz respeito à detecção de ligações entre transacções financeiras e actividades terroristas. Deve prosseguir a reflexão relativamente à oportunidade de integrar os relatórios de transacções suspeitas destinados ao SUSTRANS no sistema de informação da Europol, ou de criar uma base de dados distinta para o efeito. Muitos Estados-Membros não fornecem dados adequados que permitam ao projecto SUSTRANS concretizar o seu potencial[9]. Além disso, o Protocolo da Convenção Europol[10], que alarga a competência da Europol a todos os crimes de branqueamento de capitais e poderia aumentar sensivelmente a eficácia do projecto SUSTRANS, ainda não entrou em vigor devido à morosidade da ratificação do Protocolo por certos Estados-Membros[11]. Os Estados-Membros que ainda não ratificaram o Protocolo deverão fazê-lo urgentemente.

O recurso às equipas de investigação conjuntas deve ser fomentado nas investigações transfronteiras sobre o financiamento do terrorismo. Esta fórmula adapta-se bem ao trabalho com as equipas de serviços responsáveis pela aplicação da lei, delegados do Ministério Público e juízes. A partilha de informações *com os delegados do Ministério Público* aumentaria as probabilidades de êxito das acções penais.

---

7 COM (2004)429 de 16.6.2004.

8 Comunicação da Comissão de 29.3.2004 relativa a determinadas acções a empreender no domínio da luta contra o terrorismo e outras formas graves de criminalidade, nomeadamente para melhorar as trocas de informações. COM (2004) 221.

9 Em Julho de 2004, a Direcção-Geral da Justiça e Assuntos Internos da Comissão Europeia escreveu aos Estados-Membros que ratificaram a Convenção Europol e que não estão a fornecer dados adequados para o SUSTRANS. A carta que lhes foi enviada procurava saber por que razão os dados pertinentes não estavam a ser fornecidos. As respostas deveriam chegar até 20 de Setembro de 2004.

10 Acto do Conselho, de 30 de Novembro de 2000, que estabelece um Protocolo que altera o artigo 2.º e o Anexo da Convenção Europol (JO C 358 de 13.12.2000, p. 1).

11 Dos antigos 15 Estados-Membros da UE, os seguintes ratificaram o Protocolo: Alemanha, Espanha, França, Grécia, Portugal, Finlândia, Suécia e Reino Unido. Todos os novos Estados-Membros, com excepção da Estónia, ratificaram o Protocolo.

3.2. Intercâmbio de informações entre as autoridades competentes e o sector privado

O intercâmbio de dados em tempo real entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei/ de informações e o sector privado em geral (transacções financeiras, mas também aquisição de bilhetes de avião, aluguer de automóveis) pode desempenhar um papel fundamental tanto para as actividades de prevenção como de repressão do terrorismo e do seu financiamento. Estes intercâmbios permitiriam seguir as transacções financeiras em tempo real.

O sector financeiro não possui as informações com que as UIF (e outros) podem trabalhar sempre que analisam transacções duvidosas e comportamentos financeiros dos suspeitos. A falta de acesso directo às informações limita a capacidade das UIF para configurar dados provenientes de muitas fontes diferentes. *As discussões com a comunidade financeira, os serviços de segurança e as UIF deverão determinar onde residem os problemas e encontrar os meios mais eficazes e menos onerosos para os resolver.* Uma solução para este problema poderia consistir em habilitar as UIF a *aceder livremente às bases de dados especializadas da comunidade financeira e sob o controlo da mesma.* Isto permitiria estabelecer interrelações temáticas, identificar os fluxos de capitais e localizar as suas fontes. Para ter em conta a questão da privacidade, as instituições financeiras poderiam conceder acesso com base em dados cifrados.

3.3. Colaboração com o sector privado

A fim de assegurar que a comunidade financeira e os outros ramos do sector privado atribuem a maior prioridade à luta contra o terrorismo, *deverão ser estabelecidos e mantidos contactos de alto nível entre os serviços responsáveis pela aplicação da lei especializados na luta contra o terrorismo e representantes do sector privado. Do mesmo modo, deverão ser desenvolvidos mecanismos adequados de cooperação, intercâmbio de informações e reacção entre os serviços de informações e as instituições financeiras.*

4. FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E RASTREABILIDADE DAS TRANSACÇÕES FINANCEIRAS

4.1. Investigação financeira

Os Estados-Membros deverão assegurar que os serviços responsáveis pela aplicação da lei dispõem dos recursos necessários para desenvolver as competências de investigação financeira que lhes permitam seguir as pistas financeiras a montante, até à fonte de financiamento, e a jusante, até às células terroristas. *Os Estados-Membros deverão atribuir uma prioridade elevada à investigação financeira, a qual deverá tornar-se uma rotina em todas as investigações dos serviços responsáveis pela aplicação da lei a pessoas suspeitas de participar em actividades terroristas.*

Deverá ser promovida a designação ou a criação de organismos nacionais encarregados de identificar, localizar, congelar e confiscar bens relacionados com o terrorismo (e outros crimes), que poderão combinar competências de investigação, fiscais e jurídicas. Estes organismos poderão igualmente servir de ponto de contacto, para dar orientações à comunidade financeira relativamente ao congelamento de bens ou questões conexas e às autoridades competentes dos países terceiros, no que diz respeito à designação de pessoas ou

de grupos. Deverá continuar a ser encorajada a criação de uma rede de cooperação entre esses organismos[12].

Detectar as ligações entre as operações de financiamento e a prossecução de actividades terroristas ou de atentados terroristas permitiria transformar os dados financeiros em informações, que, por seu turno, poderiam servir de provas. Dado que as instituições financeiras comunicam por via electrónica, os trabalhos de recolha de provas electrónicas reveste uma importância capital. O projecto "CTOSE"[13], financiado a nível europeu, visa fornecer uma definição comum das medidas que seriam necessárias para apresentar provas electrónicas nos tribunais. *A recolha de provas electrónicas deve ser considerada como altamente prioritária.*

4.2. Transferências de fundos

No Outono de 2004, a Comissão Europeia adoptará um projecto de regulamento sobre *as informações relativas ao pagador que acompanham as transferências de fundos.* Este texto fixa as regras relativas às informações relativas ao pagador que acompanham as transferências de fundos, de modo a assegurar a disponibilidade imediata de informações de base às autoridades responsáveis pela luta contra o terrorismo. *Esta proposta melhorará a rastreabilidade das transferências de fundos e deverá ser aplicada pelo sector financeiro o mais rapidamente possível, o que confirma a necessidade da sua rápida adopção pelo Conselho e pelo Parlamento.*

4.3. Transacções fora do sistema financeiro formal

Os sistemas informais de transferência de fundos, como por exemplo o sistema Hawala, constituem um meio importante para transferir dinheiro ilícito. A Comissão está a preparar um projecto de directiva relativa a um novo quadro jurídico para os pagamentos no mercado interno que visa harmonizar a transposição da Recomendação Especial VI para a legislação comunitária. O regime previsto prevê o registo do remetente da transferência através da introdução de uma licença especial e terá em conta o perfil de risco das fontes através de exigências prudenciais estabelecidas por medida.

Um dos métodos favoritos para transferir fundos para o financiamento do terrorismo consiste em confiar o dinheiro líquido ou outros instrumentos equivalentes a pessoas que transpõem as fronteiras. Por conseguinte, a tecnologia que permite detectar esta prática deve ser desenvolvida e utilizada. Urge também adoptar um instrumento comunitário apropriado para fazer cessar o recurso aos passadores de fundos. *A proposta da Comissão de regulamento sobre os controlos dos movimentos transfronteiras de dinheiro líquido*[14]*, cujas negociações já sofreram um atraso indevido, deverá tornar-se uma prioridade, a fim de assegurar a adopção de uma posição comum durante a Presidência neerlandesa.*

---

12 Através do seu programa de financiamento AGIS para 2004, a Comissão Europeia está actualmente a financiar dois projectos neste domínio, a saber, a rede CARIN e uma avaliação de estratégias alternativas que envolvem várias agências para identificar os produtos da actividade criminosa – uma perspectiva da União Europeia.

13 http://www.ctose.org

14 Proposta da Comissão Europeia de um regulamento do Parlamento Europeu e do Conselho relativo à prevenção do branqueamento de capitais através da cooperação aduaneira (COM (2002)328-C5-0291/2002-2002/0132(COD)).

A utilização em larga escala de pagamentos em dinheiro líquido nas transacções comerciais constitui um ponto vulnerável, aproveitado para o financiamento do terrorismo, que tem sido muito negligenciado. *A proposta de uma terceira directiva relativa ao branqueamento de capitais estende o mecanismo preventivo do sistema anti-branqueamento aos pagamentos em dinheiro líquido de bens cujo valor ultrapasse 15 000 euros.*

4.4. Identificação do cliente

As instituições financeiras já são obrigadas a *identificar e a conhecer os seus clientes.* Isto é essencial para ajudar os serviços responsáveis pela aplicação da lei na luta contra o financiamento do terrorismo. Poderá ser interessante definir *normas mínimas comuns para as instituições financeiras da UE no que diz respeito à verificação da identidade dos clientes e ao registo dos dados de identificação.*

Poderá ser estudada a criação de uma base de dados electrónica que agrupe amostras de documentos de identidade UE (e outros) destinadas aos serviços responsáveis pela aplicação da lei e ao sector privado, incluindo exemplos de documentos falsificados. Uma comparação dos documentos apresentados com os da base poderá ajudar as autoridades e as empresas a detectar eventuais documentos falsos.

5. FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E TRANSPARÊNCIA

5.1. Pessoas colectivas

A ausência de normas internacionais aplicáveis aos principais mecanismos utilizados nas transacções financeiras mundiais, nomeadamente pelas sociedades comerciais internacionais, os fundos fiduciários e os veículos de financiamento "offshore", cria um grau de opacidade financeira muito propício ao financiamento do terrorismo. A fim de contribuir para o debate em curso, a Comissão Europeia tenciona lançar uma análise custos-benefícios de um amplo leque de medidas destinadas a aumentar a transparência.

Melhorar a transparência das pessoas colectivas é um elemento fundamental para impedir a infiltração por organizações terroristas e seus simpatizantes. A Comunicação da Comissão de 29 de Março de 2004 relativa à luta contra o terrorismo sublinhava as vantagens potenciais de incluir na legislação sobre a constituição e a gestão das pessoas colectivas, *mecanismos de perda de direitos e de interdição em relação às pessoas singulares e colectivas no caso de condenação, nomeadamente por infracções ligadas ao terrorismo ou à criminalidade organizada.* Do mesmo modo, um mecanismo eficaz de intercâmbio de informações sobre as condenações na UE ajudaria a impedir que os grupos terroristas e/ou os seus financiadores se infiltrem em actividades legítimas.

5.2. Sector não lucrativo/caritativo

A transparência é uma questão fundamental no que diz respeito ao sector caritativo/não lucrativo. O número de organizações deste tipo e o montante da ajuda que concedem aumentaram consideravelmente nos últimos anos. Muitas destas organizações angariam fundos destinados às zonas de conflitos. Quando os fundos chegam a essas zonas, torna-se muito mais difícil confiar na cooperação internacional para localizar o seu destino, principalmente quando os fundos são transportados nesses territórios sob a forma de dinheiro líquido.

Deveria prosseguir *a reflexão sobre as normas mínimas comunitárias para aumentar a transparência do sector*[15]. Esta regulamentação mínima poderia ser vinculativa ou assumir a forma de um código de conduta para o sector do voluntariado. Entre as normas apropriadas em matéria de transparência poderão figurar a publicação anual das contas sujeitas a uma auditoria independente, regras sobre o bom governo das empresas e a obrigação de apresentar uma pista de auditoria para os pagamentos. Tendo em conta o grande número de organizações sem fins lucrativos/caritativas com sede fora da UE mas com escritórios num ou mais Estados-Membros, é necessário que as medidas em matéria de transparência sejam também aplicáveis fora da UE.

Na maior parte dos Estados-Membros, o sector caritativo beneficia de um estatuto fiscal especial, de modo que as autoridades fiscais dispõem de informações pormenorizadas sobre as receitas e os pagamentos da maior parte dos organismos deste sector. O papel das *autoridades fiscais no contexto da Recomendação Especial VIII deverá ser analisado mais aprofundadamente.*

A Comissão Europeia *reforçará os seus instrumentos de recolha automática de informações, de extracção de dados e de análise de modo a que estes possam aplicar-se ao sector caritativo.* A Comissão realizará um estudo de viabilidade, com a contribuição da Europol, para ter uma panorâmica geral do sector caritativo na UE com 25 Estados-Membros relativamente a um certo número de aspectos que poderão ajudar a detectar riscos elevados de financiamento do terrorismo ou de outras actividades criminosas. Prevê-se também que o estudo inclua uma análise dos esforços envidados a nível nacional no domínio da análise de riscos, quando aplicável, e que tente definir uma metodologia para determinar os pontos vulneráveis e os indicadores de risco.

6. FINANCIAMENTO DO TERRORISMO E MEDIDAS HORIZONTAIS

6.1. Congelamento dos bens

O mecanismo adoptado pela UE para a designação dos terroristas e das organizações terroristas que não a Al-Qaeda[16], especialmente concebido para permitir o congelamento dos bens terroristas, não permitiu elaborar uma lista que possa ser considerada global e totalmente efectiva. A principal razão para tal parece residir no facto de as modalidades desta designação terem sido interpretadas de modo diferente consoante os casos e nos atrasos resultantes da exigência de unanimidade. Ao mesmo tempo, o facto de não terem sido dadas orientações aos países terceiros que pretendem apresentar um pedido de designação pode igualmente ter tido um impacto negativo. A melhoria da eficácia deste mecanismo passa imperativamente pela definição de um modelo de abordagem e de interpretação dos pontos em que há divergências, nomeadamente:

– *a designação dos grupos ou entidades que mudaram de nome após terem sido designados;*

– *a designação de organismos de fachada;*

– *a designação dos dirigentes dos grupos e entidades que já foram designados.*

---

15 Em 29 de Outubro, a Comissão Europeia organiza um seminário sobre a abordagem da UE em matéria de prevenção do abuso do sector caritativo para efeitos de financiamento do terrorismo.

16 Posição comum 2001/931/PESC e Regulamento (CE) n.º 2580/2001.

A lista electrónica consolidada das sanções financeiras específicas é uma iniciativa conjunta da Comissão Europeia e dos bancos europeus[17]. Trata-se de uma base de dados consolidada sobre as pessoas e entidades às quais a UE infligiu sanções financeiras. Dado que estas sanções são aplicáveis na data da sua publicação no Jornal Oficial, *a Comissão velará por que a base de dados seja actualizada no próprio dia da publicação no Jornal Oficial.* As instituições financeiras solicitaram que lhes fossem fornecidas orientações relativamente às normas que permitem determinar se uma dada pessoa é ou não uma pessoa designada. Estas orientações reforçariam a eficácia das sanções e, dado que se trata de sanções financeiras da UE, deveriam ser fornecidas, de preferência, pelo Conselho ou pela Comissão (por exemplo, numa recomendação).

6.2. Uma formação eficaz e específica

A presença de um número adequado de pessoas correctamente formadas nas autoridades competentes e no sector privado é essencial.

A formação de investigadores financeiros em número suficiente deve ser encorajada. A Comissão Europeia e a Europol deram início a um projecto conjunto para estabelecer normas mínimas comuns no domínio da formação em investigação financeira na UE. *O objectivo deste projecto consiste em promover as melhores práticas, bem como uma abordagem mínima comum para a formação neste domínio.*

A CEPOL tem um papel fundamental a desempenhar no que diz respeito ao desenvolvimento de uma cultura europeia de investigação financeira e de outros tipos de formação para os altos funcionários dos serviços de polícia e à disseminação das melhores práticas neste domínio crucial.

6.3. Investigação sobre segurança

A Comissão Europeia gere actividades de investigação no domínio da luta contra o terrorismo, que podem contribuir, entre outras coisas, para combater o financiamento do terrorismo. A *"Acção preparatória para o melhoramento do potencial industrial europeu no domínio da investigação em matéria de segurança"* dispõe de um orçamento de 15 milhões de euros para 2004 e de um orçamento previsional de 24 e 26 milhões de euros para 2005 e 2006, respectivamente. Em 2003, foi instituído um *"Grupo de personalidades"* encarregado de propor grandes orientações, princípios e prioridades para um futuro *Programa Europeu de Investigação sobre Segurança* ("PEIS") na linha dos objectivos políticos da UE. O relatório do Grupo[18] recomenda a instituição de um PEIS a partir de 2007, com uma dotação superior à actual em pelo menos 1 milhão de euros. No seguimento deste relatório, a Comissão adoptou, em 7 de Setembro de 2004, uma **Comunicação** intitulada **"Security Research: The Next Steps"[19].** Tomou nota da recomendação do relatório, que exprime a necessidade de criar um Conselho Consultivo de Investigação sobre a Segurança que possa prestar aconselhamento sobre o conteúdo e a aplicação do PEIS, e de apresentar uma proposta de PEIS no início de 2005, para que este possa ser integrado no 7.º Programa-Quadro de investigação a partir de

---

17 Federação Bancária Europeia, Agrupamento Europeu das Caixas Económicas, Agrupamento Europeu dos Bancos Cooperativos, Associação Europeia de Bancos Públicos.

18 « Research for a Secure Future », Relatório do Grupo de personalidades no domínio da investigação sobre segurança, ISBN 92-894-6611-1, Serviço das Publicações Oficiais das Comunidades Europeias, 2004.

19 COM(2004) 590.

2007. Os domínios em que deverá ser fomentada a investigação incluem a resolução de problemas distribuída entre as autoridades competentes da UE e as configurações sociocognitivas específicas para uma luta coordenada e eficaz contra o financiamento do terrorismo.

6.4. Acções externas

A luta contra o financiamento do terrorismo deve fazer parte integrante do diálogo político que a UE mantém com os países terceiros, bem como dos seus programas de assistência técnica, e deverá ser objecto de um debate ad hoc especializado ao nível de peritos. Os esforços conjuntos envidados para combater o financiamento do terrorismo continuarão também a constituir uma vertente importante e regular da cooperação entre a União Europeia e os Estados Unidos.

Os paraísos fiscais, que permitem a criação de estruturas bancárias e empresariais opacas, servem de refúgio aos capitais do terrorismo. A União Europeia deve promover uma transparência acrescida e o intercâmbio de informações com os países terceiros e os territórios dependentes ou associados. Uma acção positiva poderá ajudar os parceiros cooperativos a ultrapassar as dificuldades de natureza regulamentar, técnica ou económica que a introdução de uma maior transparência levanta, sob a forma de assistência técnica reforçada, domínio em que a UE no seu conjunto possui uma experiência considerável, ou de apoio financeiro. As avaliações anuais e intercalares dos documentos de estratégia nacional poderão também prever a adopção de medidas adequadas. A Comissão acompanhará a eficácia e os progressos realizados pelos paraísos fiscais fora da UE no sentido de uma maior transparência.

7. CONCLUSÕES

Dificultar a obtenção de capitais pelos terroristas constitui um dos elementos da luta contra o financiamento do terrorismo. Por outro lado, seguir a pista das transacções financeiras e outras operações constitui um meio eficaz para localizar os terroristas e os seus simpatizantes e para boicotar a sua actividade. Estas acções serão facilitadas se aumentar a transparência das transacções financeiras e das pessoas colectivas, incluindo as que operam no sector não lucrativo. Para serem verdadeiramente eficazes e conseguirem uma troca de informações em tempo real nas actividades de prevenção e de repressão do financiamento do terrorismo, é necessário reforçar a cooperação, bem como os mecanismos de intercâmbio de informações, tanto a nível nacional como comunitário e internacional, e tanto entre as autoridades competentes como entre estas e o sector privado.

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