EUROPEISKA GEMENSKAPERNAS KOMMISSION

Bryssel den 20.10.2004
KOM(2004) 700 slutlig

MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL RÅDET OCH EUROPAPARLAMENTET

om förebyggande av och kamp mot finansiering av terrorism

genom bättre informationsutbyte, ökad öppenhet och bättre spårbarhet i finansiella transaktioner

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1. INLEDNING ... 3

2. ÖVERSIKT – KAMPEN MOT FINANSIERING AV TERRORISM ... 3

3. FINANSIERING AV TERRORISM OCH INFORMATIONSUTBYTE OCH ANALYS ... 4

3.1. Informationsutbyte mellan berörda myndigheter ... 4

3.2. Informationsutbyte mellan berörda myndigheter och den privata sektorn ... 5

3.3. Kontakter med den privata sektorn ... 6

4. FINANSIERING AV TERRORISM OCH MÖJLIGHETER ATT SPÅRA FINANSIELLA TRANSAKTIONER ... 6

4.1. Finansiell utredning ... 6

4.2. Överföring av medel ... 7

4.3. Transaktioner utanför det formella finansiella systemet ... 7

4.4. Identifiering av kunder ... 7

5. FINANSIERING AV TERRORISM OCH INSYN ... 8

5.1. Juridiska enheter ... 8

5.2. Icke-vinstdrivande verksamhet och välgörenhet ... 8

6. FINANSIERING AV TERRORISM OCH ÖVERGRIPANDE ÅTGÄRDER ... 9

6.1. Frysning av tillgångar ... 9

6.2. Effektiv och riktad utbildning ... 9

6.3. Säkerhetsforskning ... 10

6.4. Externa åtgärder ... 10

7. SLUTSATSER ... 10

ANNEX 1 ... 13

ANNEX 2 ... 15

ANNEX 3 ... 20

1. INLEDNING

Vid det extra Europeiska rådet den 21 september 2001 uppmanades rådet att vidta alla nödvändiga åtgärder för att bekämpa finansiering av terrorism. I samband med terroristattackerna i Madrid den 11 mars 2004 antog Europeiska rådet ett uttalande om bekämpande av terrorism.[1] I uttalandet ”åtog sig unionen och dess medlemsstater att göra allt som står i deras makt för att bekämpa alla former av terrorism” och man fastställde ett antal strategiska mål för att uppnå detta. Bland dem finns ett krav på unionen och dess medlemmar att de skall vidta alla nödvändiga åtgärder för att ”minska terroristers tillgång till finansiella och andra ekonomiska resurser”. I den reviderade handlingsplanen mot terrorism[2] detaljerade förslag om hur kampen mot finansiering av terrorism skall utvecklas.

I det här meddelandet diskuterar vi vilka ytterligare åtgärder som kan komma att behövas för att ta itu med finansieringen av terrorism på effektivaste sätt. Utifrån de överväganden som läggs fram i meddelandet finns i bilaga 1 en lista över möjliga framtida åtgärder i kampen mot finansieringen av terrorism, som skall undersökas ytterligare i termer av genomförbarhet och kostnadseffektivitet. Bilaga 2 är en sammanfattning av de EU-åtgärder i kampen mot finansiering av terrorism som har antagits sedan oktober 2001. I bilaga 3 förtecknas relevanta åtgärder som diskuteras för närvarande.

2. ÖVERSIKT – KAMPEN MOT FINANSIERING AV TERRORISM

Finansieringen gäller två olika aspekter – finansiering av terroristattacker och finansiering av terroristnätverk. Bombdåden i Madrid beräknas ha kostat endast 8 000 euro. Indikationerna tyder på att i allmänhet är värdet på transaktioner för att finansiera terroristnätverk ganska lågt, till skillnad mot en enskild terroristattack. Eftersom det kan röra sig om små belopp som i sig inte skapar misstankar när de rör sig genom det finansiella systemet *är det svårt att upptäcka finansiella transaktioner för finansiering av terrorism.*

Detta innebär inte att finansinstituten inte skall försöka att tillämpa teknik mot penningtvätt för att upptäcka finansiering av terrorism. Däremot tyder det på att kompletterande metoder, som inriktas på de större risker som identifieras av säkerhetstjänsterna måste utvecklas och användas för att underminera logistiken och operationer i terroristnätverken, och detta med ett bredare tillvägagångssätt än att bara strypa de finansiella flödena. Framförallt måste vi se till att *de som finansierar terrorister tvingas verka i en fientlig omgivning där alla alternativ innebär höga risker.*

Omfattande framsteg på EU-nivå har gjorts i kampen mot terrorism och finansiering av terrorism.[3] Om de åtgärder som har vidtagits skall bli effektiva i kampen mot finansiering av terrorism måste de genomföras och tillämpas korrekt av medlemsstaterna – och på det planet finns ett antal viktiga brister idag.[4]

---

1 Bryssel den 29 mars 2004, dokument 7906/04.

2 10586/04, 15 juni 2004

3 Se bilaga 1.

4 I kommissionens rapport från juni 2004 om bekämpande av terrorism påpekas ett antal brister på nationell nivå (KOM (2004)409).

Tre huvudaspekter är relevanta för kampen mot finansiering av terrorism: *förbättrat samarbete för informationsutbyte, ökade möjligheter att spåra finansiella transaktioner och större insyn i juridiska enheter*. Genom att man tar itu med dessa problem på ett effektivt sätt kan man uppnå ytterligare vinster i det förebyggande arbetet för att störa terrorismen, minska de finansiella flödena till terroristgrupper och öka kunskapen om terroristnätverk.

Man måste hitta rätt balans mellan förebyggande och störande åtgärder å ena sidan och de medborgerliga rättigheterna å den andra. Till exempel *måste man se till att medborgarskap eller religiös tillhörighet inte blir en orsak till att personer blir misstänkta*. Tillförlitliga underrättelser eller andra objektiva orsaker som gör att man misstänker att en viss person har varit inblandad i terrorism bör vara den drivande kraften i alla förebyggande och repressiva åtgärder.

Frågor om skydd av personuppgifter är centrala i debatten om hur man skall förbättra kampen mot finansiering av terrorism. Alla undantag från gemenskapens direktiv om skydd av personuppgifter,[5] såsom förebyggande och uppdagande av brottslighet måste vara nödvändiga, relevanta och föreskrivna i lagstiftningen. *För att förstärka det polisiära och straffrättsliga samarbetet, samtidigt som man garanterar ett starkt skydd av personuppgifter, planeras en enhetlig rättslig ram på unionsnivå, grundad på gemensamma normer för behandling av personuppgifter.* En sådan politik skall omfatta *lämpliga skyddsåtgärder* så att behandlingen av personuppgifter inom underrättelsetjänster, polisen, tullen och rättsliga myndigheter sker med beaktande av *principerna* om skydd av personuppgifter i enlighet med artikel 8 i Stadgan om de grundläggande rättigheterna.

3. FINANSIERING AV TERRORISM OCH INFORMATIONSUTBYTE OCH ANALYS

3.1. Informationsutbyte mellan berörda myndigheter

Informationsutbytet mellan berörda enheter på nationell nivå är lika viktigt som utbyte på unionsnivå och internationellt. I båda fallen finns ett behov av att *inrätta samarbets- och utbytesstrukturer som omfattar skattemyndigheter, finansiella tillsynsorgan, justitieministerierna, underrättelsetjänsterna, brottsbekämpande myndigheter och myndigheter som har ansvar för frysning av tillgångar*.[6] Ett sådant nätverk skulle kunna bli ett forum för strukturerat informationsutbyte om personer som deltagande instanser håller på att utreda.

I meddelandet om ökad tillgång till information för brottsbekämpande organ föreslås åtgärder för att förbättra informationsutbytet mellan berörda aktörer.[7] Syftet är att inrätta *en underrättelsestyrd brottsbekämpning på EU-nivå genom vilken tillgänglig information kan användas av lämpliga myndigheter i deras kamp mot organiserad brottslighet och terrorism*.

---

5 Bland annat det allmänna direktivet 95/46/EG om skydd av personuppgifter och direktiv 2002/58/EG om integritet och elektronisk kommunikation.

6 Det nederländska FEC (Financieel Expertise Centrum) är ett exempel på sådant samarbete. Det är ett nätverk som omfattar allmänna underrättelsetjänster och säkerhetstjänster, skattemyndigheterna samt organ med brottsbekämpande uppgifter på skatte- och ekonomiområdet.

7 KOM(2004)429, 16.6.2004.

I meddelandet[8] om kampen mot terrorism finns det ett förslag i bilagan till *rådets beslut enligt vilket de tjänster som är berörda samt Europol och Eurojust skall få tillgång till så fullständiga och uppdaterade uppgifter som möjligt.* Skyldigheten till att utbyta uppgifter skulle omfatta alla terroristbrott, även deltagande i en terroristgrupp genom all form av finansiering.

Syftet med FIU-net (nätet av finansunderrättelseenheter), som finansieras av medlemsstaterna och kommissionen, är att inrätta ett datanätverk för underrättelseutbyte mellan enheterna. I enlighet med den reviderade definitionen av finansunderrättelseenheterna som antogs vid Egmont-mötet i juni 2004 kommer FIU-net att ha en viktig roll för att underlätta ett utbyte av underrättelser rörande finansiering av terrorism. *Kommissionen och medlemsstaterna måste garantera att tillräcklig finansiering och andra lämpliga resurser kommer att ges till FIU-net.*

Europols projekt Sustrans har som syfte att avslöja kopplingar mellan transaktioner och terrorism. Man behöver utreda ytterligare om rapporter om misstänkta transaktioner till Sustrans skall ingå i Europols informationssystem eller om en särskild databas för sådana rapporter skall inrättas för detta syfte. Många medlemsstater lämnar inte tillräckliga uppgifter för att Sustransprojektet skall nå full potential.[9] Dessutom har protokollet till Europolkonventionen,[10] som utsträcker Europols kompetens till att omfatta alla penningtvättsbrott, och som skulle öka effektiviteten hos Sustrans mycket, har ännu inte trätt i kraft på grund av långsam ratificering från vissa medlemsstaters sida.[11] De medlemsstater som fortfarande ännu inte har ratificerat protokollet bör göra det genast.

De gemensamma utredningsgrupperna måste framhållas mer i gränsöverskridande utredningar om finansiering av terrorism och är väl lämpade att arbeta tillsammans med brottsbekämpningsteam, åklagare och domare. Om underrättelser utbyts med *åklagare* skulle detta öka möjligheterna till åtal och fällande domar.

3.2. Informationsutbyte mellan berörda myndigheter och den privata sektorn

Uppgiftsutbyte i realtid mellan rättsvårdande myndigheter och underrättelsetjänsterna samt den privata sektorn allmänt (finansiella transaktioner men också köp av flygbiljetter, biluthyrning) kan ha stor betydelse för det förebyggande arbetet och repressiva åtgärder mot terrorism och finansiering av terrorism. Detta skulle kunna göra att man kan spåra finansiella transaktioner i realtid.

Den finansiella sektorn har inte den information som FIU (och andra) kan arbeta med när de analyserar misstänkta transaktioner och misstänktas finansiella mönster. Brist på direkt

---

8 Europeiska kommissionens meddelande av den 29 mars 2004 om vissa åtgärder som bör vidtas för att bekämpa terrorism och annan grov brottslighet, främst i syfte att förbättra uppgiftsutbytet, KOM(2004) 221.

9 I juli 2004 skrev Europeiska kommissionens generaldirektorat för rättsliga och inrikes frågor till de medlemsstater som har ratificerat Europolkonventionen och som inte lämnar tillräckliga uppgifter till Sustrans. I skrivelsen bad man att få veta varför de relevanta uppgifterna inte meddelas. Svar begärdes till senast den 20 september 2004.

10 Rådets akt av den 30 november 2000 om utarbetandet på grundval av artikel 43.1 i konventionen om upprättandet av en europeisk polisbyrå (Europolkonventionen) av ett protokoll om ändring av artikel 2 och av bilagan till konventionen (EGT C 358 , 13.12.2000, s. 1).

11 Av de tidigare 15 medlemsstaterna har följande ratificerat protokollet: Tyskland, Spanien, Frankrike, Grekland, Portugal, Finland, Sverige och Förenade kungariket. Bland de nya medlemsstaterna har alla utom Estland ratificerat protokollet.

tillgång till information och beroendet av många olika källor gör det svårt för finansunderrättelseenheterna att sammanställa en helhetsbild. *Diskussionerna med finanssektorn, säkerhetstjänsterna och FIU skall gå ut på att fastställa var problemen finns och vilka som är de mest lönsamma sätten att åtgärda dem.* En möjlighet skulle kunna vara att ge finansunderrättelseenheterna *full tillgång till speciella databaser som finns i och står under kontroll av finanssektorn*. På detta sätt skulle man kunna koppla samman frågor, identifiera penningflöden och spåra källor. Vad gäller skyddet av personuppgifter skulle de berörda finansinstituten kunna bereda tillträde med hjälp av ”krypterade” uppgifter.

3.3. Kontakter med den privata sektorn

För att se till att finanssektorn och andra grenar inom den privata sektorn prioriterar kampen mot terrorismen högst *bör man upprätta och upprätthålla kontakter på hög nivå mellan brottsbekämpande myndigheter som är specialiserade på terrorism och företrädare för den privata sektorn*. *Lämpliga metoder för samarbete, informationsutbyte och återkoppling mellan underrättelsetjänsterna och finansinstituten måste utvecklas ytterligare.*

4. FINANSIERING AV TERRORISM OCH MÖJLIGHETER ATT SPÅRA FINANSIELLA TRANSAKTIONER

4.1. Finansiell utredning

Medlemsstaterna skall säkerställa att de rättsvårdande myndigheterna har resurser att stärka sin utredningskapacitet på det finansiella området, så att de kan följa pengarnas väg från källan till de mottagande terroristgrupperna. *De finansiella utredningarna skall prioriteras i medlemsstaterna och vara ett rutinslag i alla brottsutredningar av misstänkta terrorister.*

Det är viktigt att främja arbetet med att utse eller inrätta nationella organ som arbetar med identifiering, spårande, frysning och förverkande av terrorist tillgångar (och andra tillgångar med anknytning till brott) och som kan kombinera utredningskompetens med sakkunskap på skatteområdet och det juridiska området. Sådana organ skulle också kunna vara kontaktpunkter både för vägledning för finanssektorn om frysning och anknytande frågor och för berörda myndigheter i tredjeländer vad gäller identifiering av enskilda eller grupper. Inrättande av ett samarbetsnät mellan sådana organ bör uppmuntras ytterligare.[12]

Att fastställa kopplingarna mellan finansieringen och terroristattacker skulle kunna göra att de finansiella uppgifterna används som underrättelseuppgifter som i sin tur kan användas som bevis. Eftersom finansinstituten använder elektroniska kommunikationskanaler, blir arbetet med att samla in elektroniska bevis mycket viktigt. ”CTOSE”[13], ett projekt som finansieras av EU, har som syfte att sprida samförstånd om vilka åtgärder som behövs för att elektroniska bevis skall kunna användas i domstol. *Insamlandet av elektroniska bevis måste erkännas som en nyckelprioritering.*

---

[12] Genom finansieringsprogrammet Agis för 2004 finansierar Europeiska kommissionen för närvarande två projekt inom området, nämligen Carin-nätverket och en bedömning av alternativa strategier för flera byråer för att rikta in sig på vinster från brottslig verksamhet – ur EU-perspektiv.

[13] http://www.ctose.org

4.2. Överföring av medel

Europeiska kommissionen kommer att anta ett utkast till förordning om *den betalandes uppgifter i samband med penningöverföringar* under hösten 2004. I den fastställs bestämmelser om den betalandes uppgifter i samband med penningöverföringar, för att säkerställa att grundläggande information omedelbart är tillgänglig för de myndigheter som har ansvar för terrorismbekämpning. *Genom förslaget kommer möjligheten att spåra penningöverföringar att öka, och det bör genomföras av finanssektorn så snart som möjligt, vilket talar för ett snabbt antagande i rådet och Europaparlamentet.*

4.3. Transaktioner utanför det formella finansiella systemet

Informella system för penningöverföringar, till exempel Hawala, är viktiga för att överföra pengar med brottsanknytning. Kommissionen förbereder ett utkast till direktiv om en ny rättslig ram för betalningar på den inre marknaden för att säkerställa ett harmoniserat införlivande av den särskilda rekommendationen nr VI i gemenskapslagstiftningen. Den planerade bestämmelsen om personer som översänder pengar innebär att personen registreras genom införandet av en särskild licens och kommer att beakta riskprofilen hos leverantörer genom att skräddarsydda tillsynskrav fastställs.

En populär metod för att flytta medel för finansiering av terrorism är att låta personer föra kontanter och liknande medel över gränserna. Teknik för att avslöja sådana situationer bör utformas och utvecklas. Det finns också ett akut behov av att se till att ett lämpligt EU-instrument antas för att ta itu med problemet med kurirer. *Kommissionens förslag till förordning om överföring av kontanter,*[14] *kring vilket förhandlingarna har försenats i onödan, bör prioriteras för att säkerställa att en gemensam ståndpunkt antas under det nederländska ordförandeskapet.*

Användandet av stora kontantbelopp vid affärstransaktioner ökar sårbarheten gentemot finansiering av terrorism. Detta är ett problem som inte har åtgärdats i någon större utsträckning. *Förslaget till ett tredje direktiv om penningtvätt utsträcker den förebyggande delen i systemet mot penningtvätt till att omfatta kontantbetalningar för varor vars värde överstiger 15 000 euro.*

4.4. Identifiering av kunder

Finansinstituten har redan skyldighet att *identifiera och känna igen sina kunder*. Detta är mycket viktigt som stöd för de brottsbekämpande insatserna mot finansieringen av terrorism. Det bör kunna finnas ett värde i *gemensamma miniminormer för finansinstituten inom EU vad gäller kontroll av kundernas identitet och registrering av identifieringsuppgifter.*

Man skulle kunna överväga att inrätta en elektronisk databas med exempel på EU-identifikationshandlingar (och andra) för de rättsvårdande myndigheterna och den privata sektorn, inklusive exempel på förfalskade handlingar. En dubbelkontroll av handlingar skulle kunna hjälpa myndigheter och företag att identifiera möjliga förfalskningar.

---

[14] Europeiska kommissionens förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om förebyggande av penningtvätt genom tullsamarbete (KOM(2002)328-C—0291/2002-2002/0132 (COD)).

5. FINANSIERING AV TERRORISM OCH INSYN

5.1. Juridiska enheter

Avsaknaden av internationella normer för nyckelmekanismer som används i globala finansiella transaktioner, inklusive internationella affärsföretag, fonder och utlandsbaserade finansieringsmekanismer skapar en grad av finansiell ogenomskinlighet som är till fördel för dem som finansierar terrorism. Europeiska kommissionen har för avsikt att inleda en kostnadsnyttoanalys av en mängd insynsfrämjande åtgärder för att bidra till denna pågående diskussion.

Att förbättra insynen i juridiska enheter är mycket viktigt för att kunna motverka infiltration från terroristorganisationer och deras sympatisörer. Kommissionens meddelande av den 29 mars 2004 om kampen mot terrorism lyfte fram de möjliga fördelarna med att i lagstiftning om utbildning av personal och förvaltning av juridiska personer införliva *metoder för att diskvalificera enskilda eller företag som dömts för brott som har samband med terrorism eller organiserad brottslighet*. På samma sätt kan ett effektivt informationsutbyte om domar inom EU bidra till att hindra terroristgrupper eller deras finansiärer från att infiltrera laglig verksamhet.

5.2. Icke-vinstdrivande verksamhet och välgörenhet

Öppenhet är en huvudfråga inom sektorn för icke-vinstdrivande verksamhet och välgörenhet. Antalet organisationer som bedriver sådan verksamhet och den hjälp de bidrar med har ökat kraftigt de senaste åren. Många av organisationerna samlar in pengar till konfliktområden. När pengarna väl har nått dessa områden är det mycket svårare att förlita sig till internationellt samarbete för att ta reda på var de hamnar, särskilt när de cirkulerar i området i form av kontanter.

Diskussionen om *miniminormer för hela EU för att öka insynen i denna sektor* bör fortsätta.[15] Reglerna skulle antingen kunna vara bindande eller samlas i en uppförandekodex för frivilligorganisationerna. Normerna för öppenhet skulle kunna omfatta årlig publicering av räkenskaper som granskats av oberoende revisorer, regler för företagsledning och skyldighet att fastställa en verifikationskedja för utbetalningar. Med tanke på att många icke-vinstdrivande organisationer och välgörenhetsorganisationer är baserade utanför EU, men har kontor i en eller flera medlemsstater, måste dessa åtgärder få verkan även utanför unionen.

I de flesta medlemsstater omfattas välgörenhetssektorn av särskilda skatteregler som innebär att skattemyndigheterna har detaljerad information om inkomster och utbetalningar hos de flesta av välgörenhetsorganisationerna. *Skattemyndigheternas roll mot bakgrund av den särskilda rekommendationen nr VIII bör diskuteras ytterligare*.

Europeiska kommissionen kommer att *stärka sina verktyg för automatisk insamling av underrättelser, inhämtning av uppgifter och analys* för att kunna använda dem inom välgörenhetssektorn. Kommissionen kommer att utföra en genomförbarhetsstudie med hjälp av Europol för att kartlägga välgörenhetssektorn i de 25 EU-länderna. Man kommer att ta upp aspekter som kan bidra till att upptäcka förhöjda risker för finansiering av terrorism eller annan brottslig verksamhet. Studien kommer även att innehålla en översyn över

---

[15] Den 29 oktober 2004 anordnar Europeiska kommissionen en workshop om en EU-strategi för att förhindra att välgörenhetssektorn används för att finansiera terrorism.

medlemsstaternas eventuella riskanalyser och ett försök att skapa en metod för att fastställa sårbarhets- och riskindikatorer.

6. FINANSIERING AV TERRORISM OCH ÖVERGRIPANDE ÅTGÄRDER

6.1. Frysning av tillgångar

EU-mekanismerna för att terroriststämpla andra personer och organisationer än al-Qaida[16] infördes framförallt för att göra det möjligt att frysa tillgångar. De har dock inte gett upphov till någon förteckning som kan anses uttömmande eller helt effektiv. Den främsta orsaken till detta tycks vara skilda tolkningar av villkoren för beteckningen och de förseningar som följer av kravet på enhällighet. Brist på vägledning för de tredjeländer som har för avsikt att lämna in begäran om terrorismbeteckningar kan också ha haft betydelse. En grundförutsättning för att öka effektiviteten är en standardiserad tolkning och strategi för frågor där det råder delade meningar, bland annat när det gäller

– *beteckning av grupper eller enheter som har bytt namn efter att ha terroriststämplats,*

– *beteckning av organisationer som agerar som täckmantel,*

– *beteckning av ledare av grupper och enheter som redan har terroristbeteckning.*

Den elektroniska konsoliderade förteckningen över ekonomiska påföljder är ett gemensamt initiativ från Europeiska kommissionen och europeiska banker.[17] Det rör sig om en konsoliderad databas över personer och enheter som omfattas av EU:s ekonomiska påföljder. Eftersom ekonomiska påföljder kan tillämpas från och med det datum de offentliggörs i Europeiska unionens officiella tidning kommer *kommissionen att sträva efter att databasen uppdateras samma dag som offentliggörandet sker.* Finansinstituten har begärt vägledning om vilka normer som skall tillämpas för att avgöra om en viss person är betecknad som terrorist. Sådan vägledning skulle göra påföljderna effektivare. Eftersom det rör sig om EU:s ekonomiska påföljder borde vägledningen helst komma från rådet eller kommissionen (t.ex. i form av en rekommendation).

6.2. Effektiv och riktad utbildning

Det är mycket viktigt att det finns ett rimligt antal välutbildade personer inom de berörda myndigheterna och den privata sektorn.

Man bör främja utbildning av tillräckligt många ekonomiska utredare. Europeiska kommissionen och Europol har inlett ett gemensamt projekt för att fastställa gemensamma miniminormer för utbildning i hur man bedriver ekonomiska utredningar inom EU. *Målet är att främja bästa praxis och en gemensam utbildningsstrategi på detta område.*

Cepol har en nyckelroll när det gäller att utveckla en europeisk kultur när det gäller ekonomiska utredningar och annan utbildning bland högre polistjänstemän samt att sprida goda arbetsmetoder inom detta viktiga område.

---

16 Gemensam ståndpunkt 2001/931/CFSP och förordning (EG) nr 2580/2001.

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

6.3. Säkerhetsforskning

Europeiska kommissionen administrerar anti-terrorismforskning som bland annat kan bidra till kampen mot finansiering av terrorism. Den *förberedande åtgärden för att stärka den europeiska industrins potential för säkerhetsforskning* har en budget på 15 miljoner euro för 2004 och en planerad budget på 24 respektive 26 miljoner euro för 2005 och 2006. En *"högnivågrupp"* (GoP) bildades 2003 med uppgift att föreslå riktlinjer, principer och prioriteringar för ett framtida *europeiskt program för säkerhetsforskning* (ESRP) i enlighet med EU:s politiska mål. I högnivågruppens rapport[18] rekommenderas inrättandet av ett sådant program från 2007 och framåt. Enligt förslaget skulle programmet finansieras med minst 1 miljard euro per år utöver de redan befintliga resurserna. Den 7 september 2004 antog kommissionen ett **meddelande om kommande etapper i säkerhetsforskningen.**[19] Kommissionen noterar rekommendationen i rapporten och påpekar behovet av att inrätta en europeisk rådgivande kommitté för säkerhetsforskning som kan ge råd om ESRP:s innehåll och genomförande. Kommissionen nämner också behovet av att lägga fram ett förslag om ESRP i början av 2005 så att det kan bli en del av det sjunde ramprogrammet för forskning från 2007 och framåt. Ytterligare forskning bör uppmuntras föra att sprida metoder för problemlösning bland behöriga EU-myndigheter och socialkognitiva modeller som kan bidra till en effektiv och samordnad kamp mot finansiering av terrorism.

6.4. Externa åtgärder

Bekämpningen av finansiering av terrorism måste ingå i EU:s politiska dialog med tredjeländer och programmen för tekniskt stöd. Den bör även vara föremål för expertdiskussioner vid behov. Dessutom kommer gemensamma insatser för att bekämpa finansiering av terrorism också i fortsättningen att vara ett viktigt och regelbundet inslag i samarbetet mellan EU och USA.

Skatteparadis gör det möjligt för banker och företag utan insyn att skydda pengar som härrör från terrorism. Europeiska unionen måste främja större öppenhet och utbyte av information med tredjeländer och beroende och associerade territorier. Lyckade åtgärder kan hjälpa samarbetsparterna att lösa lagstiftningsmässiga, tekniska eller ekonomiska svårigheter vid införandet av större öppenhet. Hjälpen kan ske i form av ökat tekniskt stöd (ett område där EU har stor samlad erfarenhet) eller någon typ av ekonomiskt stöd. De årliga utvärderingarna och halvtidsutvärderingarna av landstrategidokumenten kan ligga till grund för lämpliga åtgärder. Kommissionen kommer att också att övervaka i vilken mån de utomeuropeiska skatteparadisen rör sig mot större öppenhet.

7. SLUTSATSER

Att göra det svårare för terrorister att samla in pengar är en del av kampen mot finansiering av terrorism. Att spåra finansiella och andra transaktioner är också ett effektivt sätt att lokalisera terrorister och deras anhängare och störa deras verksamhet. Detta arbete skulle underlättas

---

[18] "Research for a Secure Future", högnivågruppens rapport om säkerhetsforskning, ISBN 92-894-6611-1, Byrån för Europeiska gemenskapernas officiella publikationer, 2004.

[19] KOM(2004)590.

genom ökad insyn i finansiella transaktioner och juridiska enheter, inklusive de som verkar inom den icke-vinstdrivande sektorn. För att göra arbetet verkligt effektivt och kunna utbyta uppgifter i realtid om förebyggande och bekämpning av finansiering av terrorism måste vi stärka samarbetet och mekanismerna för informationsutbyte nationellt, internationellt och på EU-nivå, både mellan behöriga myndigheter och mellan dessa och den privata sektorn.

TECHNICAL ANNEXES

ANNEX 1

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.

ANNEX 2

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.

ANNEX 3

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