EUROPA-
KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 24.7.2019
COM(2019) 371 final

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om vurdering af rammerne for finansielle efterretningsenheders samarbejde

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

om vurdering af rammerne for finansielle efterretningsenheders samarbejde

I. INDLEDNING

Ved artikel 65, stk. 2, i det femte hvidvaskdirektiv kræves det, at Kommissionen vurderer rammerne for finansielle efterretningsenheders samarbejde med tredjelande og hindringer og muligheder for at styrke samarbejdet mellem de finansielle efterretningsenheder i Unionen, herunder muligheden for at oprette en koordinerings- og støttemekanisme[1]. Dette krav gentages i den nye forordning om kontrol med likvide midler[2] samt i direktivet om brugen af finansielle og andre oplysninger. Denne rapport indeholder en vurdering af de aspekter, der er anført i artikel 65, stk. 2, i hvidvaskdirektivet.

Finansielle efterretningsenheder (FIU'er) er centrale aktører i Unionens ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme (AML/CFT — anti-money laundering and countering the financing of terrorism). FIU'er har en nøgleposition mellem den private sektor og de kompetente myndigheder og styrer de erhvervsdrivendes arbejde med at opdage transaktioner, der mistænkes for at være knyttet til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. På grund af den grænseoverskridende karakter af organiseret kriminalitet og terrorvirksomhed har FIU'ernes samarbejde også en altafgørende grænseoverskridende dimension. Terrorister opererer på tværs af grænser — og efterlader et spor af finansielle oplysninger i forskellige lande — og folk, der hvidvasker penge, og organiserede kriminelle grupper gemmer i stigende grad midler og geninvesterer dem i andre medlemsstater end i den, hvor de begik den kriminalitet, der skaffede dem midlerne.

De finansielle efterretningsenheder drives som uafhængige og selvstændige enheder, som er oprettet i henhold til Unionens ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, og deres funktion og opgaver reguleres primært af hvidvaskdirektivet[3].

---

[1] Europa-Parlamentet gik skridtet videre og anmodede i sin beslutning af 26. marts 2019 om økonomisk kriminalitet, skatteunddragelse og skatteundgåelse Kommissionen om at overveje at etablere en EU-FIU, der vil kunne blive et center for fælles efterforskning og koordinering, der er selvstændigt og har sin egen efterforskningskompetence vedrørende grænseoverskridende finansiel kriminalitet (punkt 256) (Det Særlige Udvalg om Økonomisk Kriminalitet, Skatteunddragelse og Skatteundgåelse — "TAX3").

[2] Betragtning 26 i forordning (EU) 2018/1672 om kontrol med likvide midler, der føres ind i eller ud af Unionen, og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1889/2005.

[3] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2015/849 af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme, om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 648/2012 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2005/60/EF samt Kommissionens direktiv 2006/70/EF (konsolideret udgave 2015L849 af 9.7.2018, s. 1)

Internationalt udvikler Den Finansielle Aktionsgruppe[4] og Egmontgruppen af Finansielle Efterretningsenheder (Egmontgruppen)[5] standarder, der gælder for FIU's aktiviteter. FIU'ernes primære opgaver er at modtage og analysere indberetninger af mistænkelige transaktioner og andre oplysninger af relevans for hvidvask af penge, tilknyttede underliggende forbrydelser og finansiering af terrorisme og formidle resultaterne af deres analyser og eventuelle andre oplysninger til de nationale kompetente myndigheder og andre FIU'er. Som sådan er de knudepunkter for finansielle efterretninger. Hvidvaskdirektivet rækker ud over disse internationale standarder og fastsætter mere specifikke forpligtelser og et tættere samarbejde inden for EU på baggrund af de frie kapitalbevægelser og den frie udveksling af finansielle tjenesteydelser, som Unionens finansielt integrerede område indebærer.

Samarbejdet mellem FIU'er på EU-plan er blevet underbygget af EU-FIU'ernes platforms[6] arbejde og etableringen af FIU.net[7], som er et informationssystem, der forbinder decentrale databaser og derved tillader FIU'er at udveksle oplysninger. Pr. 1. januar 2016 har FIU.net været inkorporeret i Europol for at sikre stabilitet og regelmæssig finansiering af FIU.net. Dette giver også muligheder for at styrke informationsudvekslingen mellem Europol og FIU'erne.

Nogle aspekter af samarbejdet mellem medlemsstaternes FIU'er om informationsudveksling reguleres af direktiv 2019/1153 om brugen af finansielle og andre oplysninger vedtaget den 20. juni 2019[8]. I modsætning til Kommissionens oprindelige forslag indeholder direktivet imidlertid ikke regler om præcise frister og IT-

[4] Den Finansielle Aktionsgruppe (Financial Action Task Force — FATF) er et mellemstatsligt organ oprettet i 1989 af ministrene i medlemsjurisdiktionerne. Gruppen fastsætter standarder for og fremmer en effektiv gennemførelse af retlige, reguleringsmæssige og operationelle foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Femten EU-medlemsstater og tre EØS-stater er medlem af FATF, mens 13 medlemsstater er medlem af Moneyval, en regional organisation. Europa-Kommissionen har status af medlem af FATF (http://www.fatf-gafi.org/).

[5] Egmontgruppen er den internationale organisation bag et globalt samarbejdsnetværk for FIU'erne med det formål at bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Siden juli 2019 har den bestået af 164 medlems-FIU'er, herunder alle medlemsstaters FIU'er. Europa-Kommissionen har haft observatørstatus i Egmontgruppen siden 2017. Egmontgruppen tilbyder en platform, hvor FIU'erne kan udveksle erfaringer og bedste praksis og arrangere møder i forskellige strukturelle sammensætninger. Som medlem forpligter en FIU sig til at leve op til det ansvar, der er pålagt alle FIU'er i Egmontgruppens charter, f.eks. at overholde standarderne med hensyn til en FIU's operationelle status eller udveksle oplysninger i videst mulig forstand med andre af gruppens medlemmer. Chartret findes på: https://egmontgroup.org/en/document-library/8.

[6] Kommissionen nedsatte en uformel ekspertgruppe i 2006 — EU-FIU'ernes platform — bestående af repræsentanter for medlemsstaternes FIU'er. Platformens møder letter samarbejdet mellem FIU'erne ved at skabe et forum, hvor de kan udveksle synspunkter og få rådgivning om de emner i forbindelse med gennemførelsen, der er relevante for FIU'er og indberettende enheder. Platformens rolle er blevet bekræftet i artikel 51 i det fjerde hvidvaskdirektiv. Flere oplysninger: http://ec.europa.eu/transparency/regexpert/ — Platformen for EU's finansielle efterretningsenheder (ref. D03251).

[7] FIU.net blev sat i drift i 2007 og blev indtil 2015 medfinansieret af Europa-Kommissionen (siden 1. januar 2016 inkorporeret i Europol.) Der henvises specifikt hertil i det fjerde hvidvasksdirektiv som anbefalet kommunikationskanal mellem FIU'erne, og det sætter FIU'erne i stand til at opstille anonymiserede lister, som kan bruges til at bestemme approksimationsmatch (hit/ingen hit) for at matche data med data fra andre FIU'er, som er koblet til systemet, med det formål at opdage forhold af interesse for FIU'er i andre medlemsstater. Dette sker ved hjælp af såkaldte "Ma3tch filtre", uden at der er brug for at udveksle eller vise personoplysninger.

[8] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv (EU) 2019/1153 af 20. juni 2019 om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af visse strafbare handlinger (EUT L 186 af 11.7.2019, s. 122). Dette direktiv ophævede Rådets afgørelse 2000/642/RIA af 17. oktober 2000 om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder for så vidt angår udveksling af oplysninger (EFT L 271 af 24.10.2000, s. 4).

kanaler for informationsudveksling mellem FIU'er i forskellige medlemsstater. Desuden er anvendelsesområdet for den relevante bestemmelse blevet begrænset til sager vedrørende terrorisme og organiseret kriminalitet knyttet til terrorisme og omfatter ikke alle former for alvorlige strafbare handlinger som oprindeligt foreslået. Kommissionen forpligtede sig derfor til at overveje samarbejdet mellem FIU'erne yderligere, herunder gennem denne rapport.

Dette bygger på en tidligere "kortlægningsrapport"[9] og et arbejdsdokument fra Kommissionens tjenestegrene om bedre samarbejde mellem medlemsstaternes FIU'er[10]. Siden da er en række vanskeligheder blevet afhjulpet ved omsætningen og gennemførelsen af det fjerde hvidvaskdirektiv, og FIU'erne har truffet visse operationelle foranstaltninger. Rapportens fokus er rettet mod de tilbageværende hindringer for samarbejde.

Ved udarbejdelsen af denne rapport iværksatte Kommissionen målrettede høringer med fokus på FIU'er i EU[11] og de relevante nationale myndigheder[12]. Kommissionen hørte også forpligtede enheder og Europol gennem målrettede spørgeskemaer og møder.

Denne rapport udpeger en række problemstillinger, som kunne skyldes, at medlemsstaterne ikke har sikret en fuld eller korrekt gennemførelse af hvidvaskdirektivet i national ret. Dette direktiv burde være omsat i national ret den 26. juni 2017, og denne rapport berører derfor ikke Kommissionens ret til at indlede overtrædelsesprocedurer for overtrædelser af direktivet.

FIU'erne skal også samarbejde og udveksle oplysninger med andre offentlige myndigheder, herunder retshåndhævende myndigheder, told- og skattemyndigheder, Kontoret for Bekæmpelse af Svig og kontorer for inddrivelse af aktiver. Der er i visse tilfælde blevet gjort opmærksom på nogle problemer ved et sådant samarbejde, f.eks. at indberetninger af mistænkelige transaktioner og andre AML-relaterede oplysninger ikke formidles til alle skattemyndigheder i EU, da FIU'erne[13] som oftest ikke anser dem for at være kompetente myndigheder, hvilket lægger hindringer i vejen for en effektiv bekæmpelse af skattemæssige lovovertrædelser[14]. For så vidt angår samarbejdet med Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF) har Kommissionen foreslået[15], at

[9] EU-FIU'ernes platforms "Mapping exercise and Gap Analysis on FIUs' Power and Obstacles for obtaining and exchanging information", som blev godkendt af FIU'er i alle medlemsstater den 11. december 2016 (ikke oversat).

[10] "Commission Staff Working Document On improving cooperation between EU Financial Intelligence Units" (SWD (2017) 275 af 26.6.2017, ikke oversat).

EU-FIU'ernes platform: Kommissionen drøftede emner med medlemsstaternes FIU'er på møder afholdt den 20. september 2018, den 11. december 2018 og den 5. marts 2019. 24 medlemsstaters FIU'er besvarede spørgeskemaet. Der kan hentes mødereferater på Kommissionens websted for ekspertgrupper (grupperef.: E03251).

[12] Denne høring blev afholdt via Ekspertgruppen vedrørende Hvidvask af Penge og Finansiering af Terrorisme. Kommissionen sendte et spørgeskema til de relevante medlemmer af gruppen. Drøftelserne foregik på mødet den 5. oktober 2018 og den 6. februar 2019.

[13] Toldmyndighederne sender regelmæssigt FIU'erne data om likvide midler (angivelser og uregelmæssigheder), men får angiveligt kun i få tilfælde feedback fra dem. Ifølge oplysninger, der kom frem under den offentlige høring, som TAX3 afholdt den 4. februar 2019, fremgik det, at FIU'erne var i besiddelse af oplysninger om den såkaldte cum-ex-skandale, som kostede medlemsstaterne ca. 55 mia. EUR, men at de på det pågældende tidspunkt blev forhindret i at give oplysningerne videre til skattemyndighederne.

[14] Ifølge Europol (2017) er skattelovsovertrædelser de tilknyttede underliggende forbrydelser, der hyppigst ligger til grund for indberetninger af mistænkelige transaktioner.

[15] Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU, Euratom) nr. 883/2013 om undersøgelser, der foretages af Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig (OLAF),

OLAF bør kunne indhente bankoplysninger af relevans for sin efterforskningsvirksomhed via de finansielle efterretningsenheder i medlemsstaterne.

Denne rapport bør læses sammen med Kommissionens supranationale risikovurderingsrapport[16], Kommissionens rapport om forbindelsen mellem nationale centraliserede automatiske mekanismer[17] og Kommissionens rapport om vurderingen af nye påståede tilfælde af hvidvask af penge, der involverer kreditinstitutter i EU[18], som alle er offentliggjort samtidig med nærværende rapport.

II. INDBERETNING FRA FORPLIGTEDE ENHEDER TIL FINANSIELLE EFTERRETNINGSENHEDER

Det er afgørende, at de finansielle efterretningsenheder (FIU'er) modtager solide oplysninger om transaktioner eller forsøg på transaktioner, som eventuelt kan knyttes til udbytte fra kriminelle handlinger eller finansiering af terrorisme. Hvidvaskdirektivet kræver, at forpligtede enheder på eget initiativ informerer FIU'en i den medlemsstat, hvor de er etableret, når de ved, har mistanke om eller har en rimelig grund til at formode, at midler i forbindelse med en transaktion stammer fra kriminelle handlinger eller vedrører finansiering af terrorisme, og at de omgående imødekommer FIU'ens anmodninger om yderligere oplysninger. Informationsstrømmen bør også omfatte feedback og opfølgning på indberetningen. Denne feedback bør være rettidig og omhandle indberetningernes anvendelighed og opfølgningen herpå.

En enheds forpligtelse til at indberette til FIU'en i den medlemsstat, hvor den er etableret, suppleres med forpligtelser pålagt FIU'erne til at udveksle oplysninger og indberetninger med andre FIU'er i andre medlemsstater, når der forekommer grænseoverskridende elementer heri.

1. Samarbejde mellem finansielle efterretningsenheder og med indberettende enheder

Hvidvaskdirektivet kræver, at medlemsstaterne pålægger de forpligtede enheder at samarbejde med nationale FIU'er ved straks at informere dem om mistanker om transaktioner eller aktiviteter, herunder ved at indsende en indberetning af mistænkelige transaktioner. Mange FIU'er modtager i dag indberetninger fra forpligtede enheder gennem særlige nationale elektroniske indberetningssystemer[19]. Kortlægningsrapporten fra 2016 fremhævede tilfælde, hvor manglen på IT-værktøjer — en række FIU'er anvendte stadig papirbaserede arbejdsgange — var en hindring for FIU'ernes effektive behandling og analyse af oplysningerne på grund af den store mængde modtagne indberetninger af mistænkelige transaktioner.

---

for så vidt angår samarbejdet med Den Europæiske Anklagemyndighed og effektiviteten af OLAF's undersøgelser (COM(2018) 338 final).

16 Rapport fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurderingen af de risici for hvidvask og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter (COM(2019) 370).

17 "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the interconnection of national centralised automated mechanisms (central registries or central electronic data retrieval systems) of the Member States on bank accounts" (COM(2019) 372, ikke oversat).

18 "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of recent alleged money laundering cases involving EU credit institutions" (COM(2019) 373, ikke oversat).

19 De fleste FIU'er bruger et system, der kaldes GoAML, og som er udviklet af UNODC. I andre tilfælde har FIU'erne selv udviklet et IT-system til lokal eller ad hoc-brug.

Kun få FIU'er benytter standardskabeloner til indberetning, og i givet fald er de sædvanligvis rettet mod bankoplysninger og ikke egnet til andre forpligtede enheders brug. Der har været et lavt indberetningsniveau fra forpligtede enheder til FIU'er, om end mængden af indberetninger er steget de seneste år[20]. De fleste af disse rapporter indsendes af kreditinstitutter og kun en lille procentdel af andre forpligtede enheder[21]. EU-FIU'ernes platform har siden 2016 samarbejdet med Europol om et projekt for udvikling af en fælles skabelon til indberetning af mistænkelige transaktioner, som skal bruges ensartet i hele EU. En ensartet skabelon ville lette de forpligtede enheders indberetning og formidlingen af indberetninger fra FIU til FIU.

Forordningen om kontrol med likvide midler[22] kræver, at medlemsstaternes kompetente myndigheder (toldforvaltninger) stiller alle angivelser af likvide midler til rådighed for de nationale FIU'er og oplyser om konstaterede overtrædelser af pligten til at angive likvide midler, når man rejser ind i eller ud af EU med 10 000 EUR eller derover. Forordning 2018/1672, som ophæver forordning 1889/2005 i juni 2021, kræver, at alle oplysninger fremsendes ved hjælp af det samme IT-system, toldinformationssystemet, inden for en frist på 15 arbejdsdage.

I mange indberetninger henvises til en transaktion eller aktivitet, som vedrører to eller flere medlemsstater. Spørgsmålet om indsendelse af alle indberetninger af mistænkelige transaktioner til et enkelt kontaktpunkt i EU blev rejst i forbindelse med diskussionen om den byrde, der pålægges de forpligtede enheder, når de skal betjene flere medlemsstater. Et sådant enkelt kontaktpunkt ville også befri FIU'erne for deltagelse i en stor mængde grænseoverskridende indberetninger og formidlinger til andre FIU'er, idet den centrale indberetningsenhed ville stå for formidlingen eller indberetningen til alle relevante FIU'er.

Svarene på spørgeskemaerne viste, at der var delte meninger blandt de forpligtede enheder, men at de var åbne over for et fremtidigt system, hvor oplysninger eller offentliggørelse kunne indberettes til et enkelt kontaktpunkt, som skulle være en del af en koordinerings- og støttemekanisme. Derimod var FIU'erne og de lovgivende myndigheder ikke begejstrede for en central indsendelse af indberetningerne af mistænkelige transaktioner til et enkelt kontaktpunkt. Hovedårsagerne til modstanden var: i) sprogbarrierer og risiko for forsinkelser, især når der var brug for en akut indsats, f.eks. indefrysning af midler, ii) juridiske personer i forbindelse med subsidiaritetsprincippet, den mulige modstrid med FATF-standarder i forbindelse med de forpligtede enheders pligt til at indberette til FIU på det sted, hvor de er etableret[23], og princippet om FIU's selvstændighed og uafhængighed og iii) den potentielle underminering af den eksisterende tillid, som FIU'erne har opbygget hos de forpligtede

[20] Antallet af rapporter steg med 63 % fra 2009 til 2014 ifølge en rapport fra Europol offentliggjort i 2017 ("From suspicion to action"). Denne rapport viser også, at under 1 % af indberetningerne fra 2013 til 2014 omhandlede finansiering af terrorisme, mens brugen af kontanter var den primære faktor, der udløste indberetningerne (38 %). Hvad angår de underliggende forbrydelser, var skattesvindel skyld i 39 % af indberetningerne i samme periode fulgt af svindel og bedrageri (30 %) og narkotikasmugling (15 %). Finansiering af terrorisme lå til grund for under 0,5 % af de samlede indberetninger. Denne stigning er fortsat, og f.eks. i Finland steg antallet af indberetninger af mistænkelige transaktioner fra ca. 1 000 om året i 2015 til ca. 9 000 om året i 2018, i Sverige fra ca. 10 000 indberetninger af mistænkelige transaktioner i 2016 til ca. 19 000 indberetninger i 2018.

[21] Oplysninger indsamlet af Kommissionen i forbindelse med den supranationale risikovurdering i 2017 viste, at 93 % af indberetningerne af mistænkelige transaktioner stammede fra finansielle institutioner (SWD(2017) 241 final, bilag 5).

[22] Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 1889/2005 af 26. oktober 2005 om kontrol med likvide midler, der indføres til eller forlader Fællesskabet.

[23] Henstilling 29 og den forklarende note hertil.

enheder, der er etableret på deres område, og samarbejdet mellem medlemsstaternes FIU'er.

FIU'erne hævder, at man kunne nå de samme mål ved at aftale en række skabeloner til indberetning og procedurer for formidling af indberetningerne. Det blev også hævdet, at i modsætning til den aktuelle situation burde de forpligtede enheders indsendelse af indberetninger til FIU'erne obligatorisk ske elektronisk på nationalt plan for at sikre, at FIU'erne kan behandle dem elektronisk og derfor mere effektivt. Dette kræver en ændring af den nuværende retlige ramme.

2. Feedbackmekanismer

I henhold til hvidvaskdirektivet har FIU'erne pligt til så vidt muligt at give feedback til de forpligtede enheder vedrørende anvendeligheden og opfølgningen af indberetningerne.

I svarene på spørgeskemaerne bemærkede FIU'erne, at det med hensyn til at give feedback var almindelig praksis at udsende FATF's typologi og vejledninger, så snart disse er vedtaget. Kun få FIU'er angav, at de også formidlede egne indberetninger og vejledninger i forbindelse med nationale risikovurderinger. Blandt andre måder at give feedback på kan nævnes offentlig-private partnerskaber og regelmæssige møder med interessentgrupper og undervisere. Svarene på spørgeskemaet indeholdt dog ikke detaljerede oplysninger nok til at drage konklusioner om omfanget og hyppigheden af møder og undervisning.

I to tredjedele af svarene erkendte FIU'erne, at der var brug for bedre feedback. I deres svar krævede forpligtede enheder også en tættere dialog med FIU'erne og mere feedback om de enkelte indberetninger. Mange FIU'er tvivler stadig på nytten af strukturerede dialoger, men var villige til at gå videre med det.

For så vidt angår feedback til de enkelte indberetninger af mistænkelige transaktioner angav meget få FIU'er, at de gav en sådan feedback, og i givet fald drejede det sig sædvanligvis om de indberetninger, som blev sendt til retsforfølgning. Grænseoverskridende feedback til de forpligtede enheder om indberetninger, der er blevet videresendt af en FIU til en anden FIU, som er berørt af indberetningen, lader til aldrig at forekomme. Feedback om de enkelte indberetninger kan være umulig at give, da det ville krænke fortroligheden i efterforskningen. Ikke desto mindre ser det ud til, at udtrykket "så vidt muligt" kan fortolkes meget forskelligt, hvilket det også bliver blandt FIU'erne.

Hvad angår feedback på data om likvide midler, angiver meget få toldforvaltninger, at de modtager feedback fra FIU'er om angivelser af likvide midler eller om overtrædelser. Denne feedback er ellers særlig vigtig, når der påvises ikkeangivne likvide midler.

Feedback om kvaliteten af indberetninger af mistænkelige transaktioner, generelle vejledninger og udveksling af typologier er vigtig med henblik på at forbedre kvaliteten og relevansen af indberetningerne af mistænkelige transaktioner, og FIU'erne bør efterleve denne forpligtelse mere helhjertet.

III. SAMARBEJDE MELLEM FINANSIELLE EFTERRETNINGSENHEDER I EU

De forpligtede enheder har pligt til at indberette til den finansielle efterretningsenhed (FIU) på det sted, de er etableret. Dette territorialprincip suppleres med parallelle forpligtelser pålagt FIU'erne til at udveksle oplysninger og indberetninger med FIU'er i andre medlemsstater for at matche deres data med data fra andre FIU'er og udføre fælles

analyser. Med henblik på disse opgaver skal FIU'erne indbyrdes anvende beskyttede kommunikationskanaler og tilskynde til brug af FIU.net eller dets efterfølger.

1. Udveksling af oplysninger

Artikel 53, stk. 1, i hvidvaskdirektivet pålægger FIU'erne følgende forpligtelser: i) De "videresender omgående" indberetninger, "der vedrører en anden medlemsstat", til FIU'en i den pågældende medlemsstat, hvilket sædvanligvis sker, når en indberetning på grund af territorialprincippet indsendes til FIU'en i en medlemsstat, som ikke er berørt af indberetningen, ii) videregiver — når de efter eget skøn beslutter det — uopfordret information eller en analyse, som er relevant for en anden medlemsstat, hvilket sædvanligvis sker med indberetninger, der har et grænseoverskridende element, og iii) imødekommer anmodninger om oplysninger fra en anden FIU. Denne forpligtelse gentages i den nye forordning om kontrol med likvide midler[24].

- *Indberetninger, der vedrører en anden medlemsstat*

Hvad angår videresendelse af indberetninger, som vedrører en anden medlemsstat, understregede FIU'erne videresendelsens automatiske og obligatoriske karakter i deres kortlægningsrapport, ifølge hvilken "offentliggørelser skal videresendes til kompetente udenlandske FIU'er på grundlag af objektive faktorer alene ud fra den erkendelse, at de modtagne oplysninger 'vedrører en anden medlemsstat'. Udvekslingen bør ikke være betinget af resultaterne af FIU'ens analyse eller yderligere evalueringer af f.eks. sagens relevans, mistankens berettigelse eller en forholdsmæssig dom"[25].

Svarene på spørgeskemaerne viste imidlertid et meget lavt antal grænseoverskridende indberetninger trods det forhold, at forpligtelsen i henhold til hvidvaskdirektivet har været gældende siden juni 2017. Bortset fra én medlemsstat har der ikke været nogen væsentlig stigning i mængden af grænseoverskridende indberetninger fra FIU'erne til deres modparter siden juni 2017.

- *Oplysninger, som er relevante for en anden medlemsstat*

For så vidt angår uopfordret videregivelse af oplysninger af relevans for en anden medlemsstat sendte 16 medlemsstater baseret på nylige statistikker over brugen af FIU.net i 2018 færre end 100 grænseoverskridende formidlinger[26], mens seks medlemsstater fortsat overhovedet ikke benytter denne funktionalitet i FIU.net[27]. Af svarene på spørgeskemaerne og statistikkerne fra Europol fremgår det klart, at nogle medlemsstater ikke overholder deres forpligtelse til at formidle grænseoverskridende oplysninger af relevans for andre medlemsstater, og at flere andre kun delvis opfylder denne forpligtelse.

Medlemsstaternes FIU'er og Europol nedsatte en arbejdsgruppe i september 2017 i forbindelse med EU-FIU'ernes platform for at udveksle synspunkter om grænseoverskridende indberetning og formidlinger af indberetningerne. Denne arbejdsgruppe yder rådgivning og ekspertise til Kommissionen om operationelle emner for at lette samarbejdet mellem nationale FIU'er og udveksle synspunkter om brugen af funktionaliteterne og for at foreslå mulige tekniske forbedringer af FIU.net-systemet. Man er nået meget langt med dette arbejde. Imidlertid overholder kun få medlemsstater i dag deres lovpligt til at fremsende eller formidle grænseoverskridende indberetninger.

[24] Artikel, stk. 2, i den nye forordning om kontrol med likvide midler, forordning (EU) 2018/1672.
[25] "2016 FIU Mapping Report", s. 171 og 174.
[26] Nogle FIU'er sendte flere indberetninger i samme videregivelse.
[27] Europol præsenterede disse statistikker på EU-FIU'ernes platforms møde den 5. marts 2019.

Denne arbejdsgruppe har også fået til opgave at foreslå en ramme, som skal bestemme kriterierne for at betegne indberetninger af mistænkelige transaktioner som værende af "grænseoverskridende" art, idet FIU'erne kan fortolke kriteriet om "relevans" på meget forskellig vis. Under alle omstændigheder bør kriteriet om "relevans" ikke foregribe den væsentlige analyse af de oplysninger, der modtages fra de forpligtede enheder, og bør ikke afholde den berørte FIU fra at foretage sin egen analyse. Opfyldelsen af pligten til at formidle oplysninger af relevans for andre medlemsstater er afgørende for, at rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme kan fungere ordentligt.

- *Anmodninger om oplysninger*

For så vidt angår svar på anmodninger om oplysninger fra en anden FIU ser det generelt ud til, at alle FIU'er overholder denne pligt. Kortlægningsrapporten angav imidlertid, at rettidigheden af besvarelsen af anmodninger om oplysninger var en kritisk faktor i samarbejdet mellem FIU'erne, og fremhævede, at "aktuelle forsinkelser i modtagelsen af oplysninger […] fra andre FIU'er kan have indflydelse på anvendeligheden af analyser og effektiviteten af den retshåndhævende indsats". FIU'ernes svar på spørgeskemaerne viser, at det store flertal af FIU'erne besvarer anmodningerne inden for den periode på en måned, som Egmontgruppen anbefaler. Fem medlemsstater angav, at de besvarede modtagne anmodninger inden for højst en uge i gennemsnit, mens fem medlemsstater angav en måned som den gennemsnitlige svartid. Af svarene på spørgeskemaet fremgår det, at medlemsstaternes FIU'er arbejder med de samme svartider både i og uden for EU. Det bemærkes, at tidsrammen på en måned nok er i overensstemmelse med den periode, som Egmontgruppen anbefaler, men at den er meget længere end den gennemsnitlige frist for informationsudveksling mellem myndigheder i henhold til andre EU-instrumenter, som sædvanligvis ligger på nogle få dage og ikke længere end en uge[28]. Fristerne for at besvare anmodninger bør forbedres og bringes i overensstemmelse med de standarder, der er gældende for andre myndigheder i EU.

Desuden bemærkede en række FIU'er, at der var forskellige tidsrammer for besvarelse af anmodninger afhængigt af, om de ønskede oplysninger var til rådighed for den pågældende FIU på tidspunktet for anmodningen, eller om de skulle indhentes hos forpligtede enheder eller andre kompetente myndigheder. Tidsrammen for besvarelse af sidstnævnte type anmodning er normalt længere. I denne henseende er det vigtigt at analysere de typer oplysninger, som FIU'erne har direkte adgang til, og som de kan fremsende rettidigt til andre FIU'er. Hvidvaskdirektivet bestemmer, at FIU'erne bør have adgang til alle de finansielle, administrative og retshåndhævelsesrelaterede data, som de har behov for til at udføre deres opgaver. Der er imidlertid stor forskel fra medlemsstat til medlemsstat på, i hvilke omfang en FIU har direkte adgang til en datakilde. Svarene på et andet spørgeskema om mere end 70 informationskilder tyder på, at nogle FIU'er har direkte adgang til over 30 informationskilder og andre færre end fem[29]. Der er også stor forskel på, om FIU'erne har direkte eller indirekte adgang til visse databaser. Det er vigtigt at bemærke, at adgangen til sådanne oplysninger også er nyttig for FIU'erne i forbindelse med udførelsen af analyser af indberetningerne af mistænkelige transaktioner og grænseoverskridende analyser.

[28] Rådets rammeafgørelse 2006/960/RIA af 18. december 2006 om udvekslingen af oplysninger mellem retshåndhævende myndigheder (EUT L 386 af 29.12.2006, s. 89) bestemmer, at fristen for svar er tre dage, mens Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2014/41/EU af 3. april 2014 om den europæiske efterforskningskendelse i straffesager (EUT L 130 af 1.5.2014) fastlægger en frist på en uge.

[29] Kommissionen sendte den 29. april 2019 et spørgeskema til alle FIU'er om, hvorvidt de ejer/forvalter, har direkte eller har indirekte adgang til 73 foruddefinerede informationskilder. 24 FIU'er besvarede spørgeskemaet.

2. Matchning af datasæt

Hvidvaskdirektivets artikel 56, stk. 2, kræver, at FIU'erne "samarbejder om at anvende de mest avancerede teknologier", hvilket giver dem mulighed for, "ved at sikre fuld beskyttelse af personoplysninger, på en anonym måde at sammenholde deres data med andre FIU'ers data med det formål at opdage personer af interesse for FIU'en i andre medlemsstater og identificere deres udbytte og midler". Denne bestemmelse skulle overholdes teknisk ved en bedre udnyttelse af den såkaldte "Ma3tch"-teknologi, som blev udviklet og føjet til FIU.net som en ny funktionalitet i april 2014[30]. Denne krydstjekfunktionalitet sætter FIU'erne i stand til på en automatiseret måde at finde relevante links til oplysninger, som andre FIU'er ligger inde med, på grundlag af hit/intet hit.

Dette værktøj er ikke blevet fuldt udnyttet af FIU'erne, og spørgsmålet om et større engagement fra FIU'ernes side har været et tilbagevendende punkt på EU-FIU'ernes platforms dagsorden. Der er dog sket en vis forbedring de seneste to år, til dels på grund af Europols aktive medvirken til at tilskynde FIU'erne til at udnytte fordelene ved den nye teknologi. I december 2017 brugte 18 FIU'er denne funktionalitet, mens kun 15 brugte den i februar 2017. Ligeledes havde FIU'erne i slutningen af 2016 i alt indført 90 filtre, som i april 2018 var steget til 126. For at nå det generelle mål om FIU'ernes anvendelse af Ma3tch som en rutinearbejdsgang blev der nedsat en arbejdsgruppe ved udgangen af 2017[31], hvis anbefalinger blev bakket op af EU-FIU'ernes platform på mødet i marts 2019. Kommissionen vil overvåge efterlevelsen heraf i praksis.

3. Fælles analyser

For at sikre en effektiv reaktion på tilfælde af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, der involverer flere jurisdiktioner, bestemmes det i hvidvaskdirektivet, at samarbejdet mellem medlemsstaternes FIU'er bør række ud over informationsudveksling med henblik på opdagelse og analyse alene og også omfatte udveksling af analyseaktiviteten. Direktivets artikel 51 pålægger EU-FIU'ernes platform at bistå ved gennemførelsen af "fælles analyser" af grænseoverskridende sager. Gevinsten ved en fælles analyse sammenlignet med det normale samarbejde om informationsudveksling er indlysende, da den kan afsløre flere indbyrdes forbindelser mellem forhold, som isoleret betragtet ville gå under radaren på nationalt plan, men den faktiske gennemførelse af fælles analyser er en kompleks og udfordrende opgave.

Kun få medlemsstater, som deltog i et af de to pilotprojekter, der blev udført i forbindelse med EU-FIU'ernes platform i 2015 og 2018, kunne berette om erfaringer med fælles analyser. Mens det operationelle udbytte var positivt, måtte deltagerne i disse projekter håndtere en række udfordringer såsom forskelle i national ret (FIU's egenskab og beføjelser til at tilgå oplysninger, tilgængelige informationskilder, restriktioner ifølge national ret på udveksling af information af fortrolighedshensyn osv.). Andre udfordringer hidrørte fra FIU'ernes forskellige arbejdsmetoder (f.eks. forståelsen af analyseopgaven, den vægt, der tillægges "retshåndhævelsen" eller de "finansielle" elementer afhængigt af FIU'ens status og art, og forskellige målsætninger og procedurer).

FIU'erne synes generelt at medgive, at styrkelsen af denne type samarbejde vil kræve bistand og støtte til koordinering på EU-plan. I et fælles oplæg, som FIU'erne vedlagde

[30] FIU.net Board of Partners (forgænger for FIU.Net Advisory Group) godkendte Ma3tch-projektforslaget i februar 2013.

[31] Arbejdsgruppen om "Promotion and Expansion of Ma3tch" bestod af FIU'er fra Belgien, Estland, Frankrig, Finland, Italien, Luxembourg, Polen og Europol.

spørgeskemaerne i tillæg til deres individuelle besvarelser, bemærkes det, at enhver fremtidig samarbejdsmekanisme på EU-plan bør "støtte og lette arbejdet for FIU'er, som ønsker at gennemføre fælles analyser, ved at udarbejde fælles procedurer for udførelsen af fælles analyser, som kan anvendes konsekvent og med de nødvendige tilpasninger i alle fremtidige forløb, og ved at ansætte specialister og vælge IT-løsninger, som skal stilles til rådighed for de FIU'er i medlemsstaterne, som ønsker at igangsætte denne type arbejde". Blandt de relevante arbejdsområder kan nævnes fastlæggelse af kriterier for bestemmelse af de typer grænseoverskridende sager, der egner sig til fælles analyse, identificering af et fælles grundlag for varetagelsen af "analyse"-funktionen på en samordnet og produktiv måde (en basis-"metodologi"), bestemmelse af faser og rækkefølge for udøvelsen af oplysningsbeføjelser og analytiske værktøjer og fælles fastlæggelse af relevante målsætninger, der skal opfyldes, og resultater, der skal leveres med henblik på passende opfølgning gennem FIU'ernes formidling på nationalt plan.

4. FIU.net

Ifølge artikel 56, stk. 1, i hvidvaskdirektivet pålægges FIU'erne indbyrdes at anvende beskyttede kommunikationskanaler og tilskyndes til at bruge FIU.net eller dets efterfølger. FIU.net er det særlige IT-system, som udgør en sikker kommunikationskanal mellem medlemsstaternes FIU'er, og som sætter dem i stand til at sende regelmæssige anmodninger om sagsakter, fremsende grænseoverskridende indberetninger og formidle indberetninger, som vedrører andre medlemsstaters FIU'er. Medlemsstaterne bør tilskynde til brug af dette system som en kommunikationskanal mellem deres FIU'er. Europol har siden 2016 været vært for og stået for driften af systemet, og FIU'erne deltager i styringen af systemet gennem en rådgivende gruppe.

Medlemsstaternes FIU'er anerkender merværdien af FIU.net og fordelene ved at bruge det til indbyrdes informationsudveksling. For nylig har systemet imidlertid været ramt af tilbagevendende tekniske problemer, da det trænger til opdatering. Mindst halvdelen af medlemsstaternes FIU'er benytter FIU.net som deres primære middel til kommunikation med andre FIU'er, dvs. at de kun anvender Egmont Secure Web[32] i tilfælde af systemnedbrud eller afbrydelser. Trods medlemsstaternes forpligtelse ifølge hvidvaskdirektivet til at tilskynde til brug af FIU.net eller dets efterfølger til kommunikation mellem medlemsstaternes FIU'er forklarede fire FIU'er i deres svar, at de bruger Egmont Secure Web som et ligeværdigt alternativ til FIU.net, selv til EU-interne udvekslinger, på grund af FIU.nets tekniske driftsvanskeligheder.

IV. SAMARBEJDE MELLEM FINANSIELLE EFTERRETNINGSENHEDER OG TILSYNSMYNDIGHEDER

I henhold til hvidvaskdirektivet er de finansielle efterretningsenheder (FIU'er) forpligtede til at formidle indberetninger af mistænkelige transaktioner og resultaterne af deres analyse til relevante kompetente myndigheder, herunder AML/CFT-tilsynsmyndighederne og øvrige tilsynsmyndigheder. Tilsynsmyndighederne er på deres side forpligtede til at give FIU'erne feedback om anvendelsen af de oplysninger, de har leveret, og om resultatet af de kontrolbesøg, der er udført på grundlag heraf.

Det seneste år har flere hændelser, som pressen har dækket nøje, bragt en række europæiske kreditinstitutter i søgelyset og henledt opmærksomheden på visse aspekter af gennemførelsen af Unionens ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, navnlig i henseende til tilsyn. Kommissionens rapport om

[32] ESW er det IT-kommunikationsværktøj, som Egmontgruppen har udviklet, og hvorigennem FIU'erne udveksler oplysninger på internationalt plan.

vurderingen af nye påståede tilfælde af hvidvask af penge, der involverer kreditinstitutter i EU, viser, at nogle få myndigheder bemærkede, at fortrolighedskravene i henhold til rammen for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme og hos tilsynsmyndighederne hindrede et effektivt samarbejde (informationsudveksling) mellem FIU'en, politiet, AML/CFT-tilsynsmyndigheden og de øvrige tilsynsmyndigheder. Navnlig havde FIU'erne i flere af de sager, der underbygger rapporten, kun lidt, om nogen, kontakt med nogen af tilsynsmyndighederne og omvendt.

I henhold til hvidvaskdirektivet bør der ikke findes hindringer for, at FIU'erne kan samarbejde og udveksle oplysninger med AML/CFT-tilsynsmyndigheden og de øvrige tilsynsmyndigheder. De har nemlig pligt til at udveksle oplysninger med tilsynsmyndighederne i relevant omfang. I størstedelen af de sager, som omtales i rapporten om vurderingen af nye påståede tilfælde af hvidvask, der involverer kreditinstitutter i EU, udvekslede FIU'erne imidlertid ikke på struktureret vis oplysninger med AML/CFT-tilsynsmyndigheden og de øvrige tilsynsmyndigheder. FIU'erne kan til tider have nationale retlige hindringer for informationsudvekslingen med tilsynsmyndighederne, f.eks. når FIU'ens analyse anses for at være politiefterretninger og kun må udveksles med de retshåndhævende myndigheder. De øvrige tilsynsmyndigheder har på deres side indtil for nylig haft EU-retlige hindringer for informationsudvekslingen med FIU'erne. Dette er netop blevet afhjulpet gennem ændringer til kapitalkravsdirektivet[33]. Disse ændringer forpligter også de relevante myndigheder til at samarbejde mere bredt. Desuden modtager FIU'erne yderst sjældent feedback fra tilsynsmyndighederne om anvendelsen af de oplysninger, de har leveret, og om resultatet af de kontrolbesøg, der er udført på grundlag heraf.

FIU'erne forekommer heller ikke at have været involveret, når tilsynsmyndighederne udfører vurderinger af kreditinstitutternes ledelses egnethed og hæderlighed i henhold til forpligtelserne i kapitalkravsdirektivet. Det er vigtigt, at tilsynsmyndighederne øger inddragelsen af FIU'erne i denne proces.

V. DE FINANSIELLE EFTERRETNINGSENHEDERS SAMARBEJDE MED TREDJELANDE

Hvidvaskdirektivet omhandler eller regulerer ikke samarbejdet mellem de finansielle efterretningsenheder (FIU'er) i medlemsstaterne og deres modparter i tredjelande. Alle de medlemsstater, som besvarede spørgeskemaet, bekræftede imidlertid, at deres FIU'er regelmæssigt udveksler oplysninger med FIU'er i tredjelande baseret på Egmontgruppens charter og/eller bilaterale aftaler eller aftalememoranda.

Medlemsstaterne bekræftede også muligheden for at udveksle oplysninger med FIU'er fra tredjelande uden om Egmontsamarbejdsnetværket på dels forskellige retlige betingelser fastlagt ved national lov, også afhængigt af om FIU'en i tredjelande samtykker i gensidig udveksling af oplysninger, dels betingelser, som garanterer sikker behandling og fortrolighed om de udvekslede oplysninger.

Generelt varierer FIU'ernes aftalememoranda i omfang med hensyn til geografisk fokus. En enkelt FIU angav at have indgået over hundrede sådanne aftaler, mens to FIU'er anførte blot fire aftalememoranda.

[33] Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2006/48/EF af 14. juni 2006 om adgang til at optage og udøve virksomhed som kreditinstitut (EUT L 177 af 30.6.2006, s. 1), og Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/36/EU af 26. juni 2013 om adgang til at udøve virksomhed som kreditinstitut og om tilsyn med kreditinstitutter og investeringsselskaber, om ændring af direktiv 2002/87/EF og om ophævelse af direktiv 2006/48/EF og 2006/49/EF (EUT L 176 af 27.6.2013, s. 338).

På grund af manglende EU-regulering heraf vurderes det i denne rapport, om medlemsstaterne fortsat er kompetente til at regulere FIU'ernes informationsudveksling med tredjelande, og i givet fald hvorvidt sådanne udvekslinger foregår i overensstemmelse med EU's databeskyttelsesramme.

FIU'ernes samarbejde med tredjelande i forbindelse med bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme falder ind under EU's eksterne enekompetence, idet FIU'erne reguleres udtømmende af hvidvaskdirektivet. Der er derfor uoverensstemmelse mellem arten af EU's eksterne kompetence og medlemsstaternes praksis med at forhandle om og indgå internationale aftaler eller aftalememoranda med FIU'er i tredjelande. I denne forbindelse handler medlemsstaternes FIU'er på eget initiativ og uden nogen involvering af EU's institutioner. De er bundet af internationale forpligtelser på grundlag af deres deltagelse i Egmontgruppen og deres respektive medlemsstaters medlemskab af FATF eller Moneyval. Internationale aftaler eller aftalememoranda med FIU'er fra tredjelande kan kun være forenelige med EU's enekompetence i henseende til ethvert anliggende, som vedrører hvidvaskdirektivet, hvis et sådant anliggende er begrænset til operationelle spørgsmål, hvilket ikke altid forekommer at være tilfældet.

Når medlemsstaternes FIU'er udveksler oplysninger med tredjelande, skal de overholde de relevante krav i de gældende EU-databeskyttelsesregler, som i FIU-samarbejdets tilfælde bestemmes af den generelle forordning om databeskyttelse[34]. Trods denne klare forpligtelse anvender de fleste FIU'er direktivet om databeskyttelse i strafferetlig sammenhæng (direktiv (EU) 2016/680) i stedet for eller i tillæg til den generelle forordning om databeskyttelse. Selv om dette problem gør sig gældende for alle aspekter af FIU'ernes arbejde, er det særlig relevant i forbindelse med samarbejdet med tredjelande, hvor kravene og betingelserne for udvekslinger er anderledes i henhold til direktivet om databeskyttelse i strafferetlig sammenhæng.

Af svarene på spørgeskemaet fremgår det, at der generelt hersker bevidsthed om denne forpligtelse hos medlemsstaterne i forbindelse med samarbejdet med FIU'er i tredjelande, men også en vis forvirring omkring de nærmere regler for, hvordan kravene om databeskyttelse skal overholdes. Størstedelen af medlemsstaterne svarede, at de overholder de relevante EU-databeskyttelsesstandarder ved at overholde de relevante punkter i Egmontgruppens principper eller ved at inddrage sådanne bestemmelser i de relevante aftalememoranda. Disse bestemmelser regulerer imidlertid kun spørgsmål om fortrolighed og sikkerhed omkring de behandlede data eller indeholder begrænsninger for brugen af dem. De sikrer imidlertid ikke, at der findes passende garantier for, at den registreredes rettigheder kan håndhæves, eller at der er retsmidler til rådighed for den registrerede[35].

Kapitel V i den generelle forordning om databeskyttelse fastsætter regler for overførsel af personoplysninger til et tredjeland. I mangel af afgørelser om tilstrækkelighed kan overførslerne tillades, hvis der gives passende garantier, eller de falder ind under undtagelser. I denne henseende angav kun fire medlemsstater ud af 24, som besvarede spørgeskemaet, at der fandtes bestemmelser i deres nationale lovgivning, som kræver garantier fra modparter i tredjelande for et tilstrækkeligt databeskyttelsesniveau i deres jurisdiktioner, og ingen medlemsstat hævdede at bruge undtagelserne i den generelle forordning om databeskyttelse til at begrunde overførsler af oplysninger til tredjelande

[34] Hvidvaskdirektivets artikel 41, stk. 1, bestemmer, at "behandling af personoplysninger efter dette direktiv er underlagt direktiv 95/46/EF". Siden databeskyttelsesdirektivet fra 1995 blev afløst af den generelle forordning om databeskyttelse, er det sidstnævnte, der finder anvendelse.

[35] Som det kræves i henhold til artikel 46 i den generelle forordning om databeskyttelse.

med[36]. Ingen andre medlemsstater gav nogen forklaring på, hvordan deres overførsler af oplysninger til tredjelande reguleres eller begrundes. Det er medlemsstaternes ansvar at sikre, at overførsler af oplysninger til FIU'er i tredjelande er lovlige og forenelige med EU's databeskyttelsesramme ved hjælp af en af de muligheder, som gives i den generelle forordning om databeskyttelse.

Samtidig må man huske, at et smidigt samarbejde og en smidig informationsudveksling med FIU'er i tredjelande er en international forpligtelse for medlemsstaterne. Medlemsstaterne forpligtede sig hertil, da de gav tilsagn om at være bundet af de fælles internationale standarder og principper for Den Finansielle Aktionsgruppe og Egmontgruppen, som begge er centrale aktører i den globale bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Disse internationale forpligtelser, som medlemsstaterne har til at opfylde globale standarder for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, er i overensstemmelse med EU's interesser og relevante politikker, idet en af målsætningerne med hvidvaskdirektivet er at gennemføre disse globale standarder i EU-retten. Værdien af informationsudveksling med FIU'er i tredjelande er også stor for et globalt beredskab mod hvidvask af penge og finansiering af terrorisme.

Det er derfor vigtigt at sikre, at informationsudvekslingen med FIU'er i tredjelande er fuldt forenelig både med EU's enekompetence i alle anliggender reguleret af hvidvaskdirektivet og med EU's databeskyttelsesramme.

VI. KONKLUSION

1. Resultater vedrørende de finansielle efterretningsenheders foranstaltninger

Unionens — og den internationale — ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme bygger på den private sektors indberetninger af mistanker, de finansielle efterretningsenheders (FIU'ers) analyse og samarbejdet mellem FIU'erne og de relevante myndigheder. Det er altafgørende, at den private sektor opfylder sin lovbestemte forpligtelse til at indberette mistænkelige transaktioner og modtage støtte og bistand fra relevante myndigheder hertil. Det er også væsentligt, at FIU'erne kan varetage deres opgaver, og at de set i lyset af mange transaktioners grænseoverskridende art samarbejder med hinanden og med kompetente myndigheder, herunder de retshåndhævende myndigheder, skatte- og toldmyndighederne og Det Europæiske Kontor for Bekæmpelse af Svig på en mere meningsfuld og effektiv måde. Medlemsstaternes FIU'ers samarbejde med FIU'er i tredjelande er også vigtigt for at bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme på globalt plan og for at overholde de internationale AML/CFT-standarder.

Medlemsstaterne har siden kortlægningsrapporten afhjulpet en række vanskeligheder ved at omsætte og gennemføre det fjerde hvidvaskdirektiv, og FIU'erne har truffet visse operationelle foranstaltninger. Denne rapports fokus er rettet mod de tilbageværende hindringer for samarbejde.

Analysen af svarene på spørgeskemaerne og dialogerne med repræsentanter fra den private sektor og medlemsstaterne afdækkede, at indberetninger fra den private sektor hæmmes af manglen på en fælles skabelon til indberetninger af mistænkelige transaktioner og af manglen på en obligatorisk elektronisk indsendelse af sådanne indberetninger. Regelmæssig feedback fra FIU'erne til den private sektor om kvaliteten af

[36] Det bemærkes, at undtagelserne bør anvendes fra sag til sag og ikke struktureret og systematisk til overførsler af oplysninger til tredjelande.

deres indberetninger og en struktureret dialog mellem dem med henblik på udveksling af typologier, tendenser og generel vejledning er altafgørende for at skærpe den private sektors evne til korrekt at identificere mistanker og indsende de mest meningsfulde indberetninger. For at håndtere trusler mod alle medlemsstater er FIU'erne nødt til at fastlægge en fælles tilgang. Dette vil højne FIU'ernes arbejde i forbindelse med håndteringen af oplysninger om reelt ejerskab og den overordnede gennemsigtighed, risikovurderinger, samarbejdet med retshåndhævende myndigheder og samspillet med store internationale finansielle koncerner.

FIU'erne mangler også til tider de rette IT-værktøjer til effektivt at importere oplysninger i FIU.net og eksportere dem derfra med henblik på effektive analyser af de indberetninger af mistænkelige transaktioner, som de modtager, og til at tilgå nationale databaser, hvilket hindrer dem i at foretage deres analyser på den bredeste og nyttigste måde. En række FIU'er har imidlertid påbegyndt udvikling af IT-værktøjer, som gør deres nationale analyse mere effektiv og gavner den fælles analyse af grænseoverskridende sager. Fælles værktøjer baseret på kunstig intelligens (f.eks. til fælles analyse eller identificering af tendenser) og maskinindlæring (f.eks. feedback til den private sektor og udvikling af typologier) kunne udvikles centralt og stilles til rådighed for medlemsstaternes FIU'er gennem en samarbejds- og støttemekanisme.

Territorialpincippet for forpligtede enheders indberetning til FIU'en det sted, hvor de er etableret, kræver, at FIU'erne samarbejder med hinanden på den bredest mulige måde. Analysen af svarene på spørgeskemaerne viser imidlertid, at de fleste FIU'er ikke har udvekslet indberetninger og oplysninger så ofte, som de burde, og nogle af dem slet ikke. De tilbagevendende tekniske vanskeligheder med driften af FIU.net synes at have været en vigtig faktor i disse vanskeligheder og gør det mere besværligt for FIU'erne at udveksle oplysninger. I mellemtiden arbejder Europol med at vedligeholde FIU.net og har udarbejdet et forslag til et nyt system, som skal efterfølge FIU.net. Dette arbejde er sat i bero, mens man venter på svar på de spørgsmål, som FIU'erne har stillet vedrørende især overholdelse af databeskyttelsesreglerne. Disse spørgsmål bør blive besvaret så hurtigt som muligt for at muliggøre fortsættelsen af dette udviklingsarbejde.

Når FIU'er udveksler oplysninger baseret på anmodninger, varierer svartiden betydeligt og overholder ikke EU's standarder for informationsudveksling mellem myndigheder i EU, om end de er i overensstemmelse med internationale standarder. Formidlingen af relevante oplysninger til AML/CFT-tilsynsmyndighederne og andre tilsynsmyndigheder forekommer endvidere at være suboptimal, idet der findes visse forhindringer for samarbejde i nogle medlemsstaters nationale lovgivning og operationel praksis med fokus på samarbejdet med retshåndhævende myndigheder. De nylige ændringer til kapitalkravsdirektivet vil bidrage til at løse sidstnævnte problem.

Medlemsstaternes FIU'ers forskellige status, beføjelser og organisation har fortsat indflydelse på deres evne til at tilgå og udveksle relevante finansielle, administrative og retshåndhævelsesrelaterede oplysninger (især dem, som de forpligtede enheder og/eller de retshåndhævende myndigheder er i besiddelse af). Denne sårbarhed findes fortsat, som det blev påpeget i Kommissionens rapport om vurderingen af de risici for hvidvask og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter[37].

[37] Se kapitlet om horisontale sårbarheder i Kommissionens arbejdsdokument (SWD (2017) 241 final), der ledsager rapporten fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om vurderingen af de risici for hvidvask og finansiering af terrorisme, der påvirker det indre marked og vedrører grænseoverskridende aktiviteter (COM(2017) 340 final af 26. juni 2017).

EU-FIU'ernes platform har haft en central rolle i forbindelse med identificeringen af ovenstående problemstillinger. Den har gjort en stor indsats de seneste år for at løse de fleste af de påpegede problemer på en operationelt meningsfuld måde. Loven sætter dog grænser for den med hensyn til at udstede retligt bindende skabeloner, retningslinjer og standarder, og de beføjelser er nødvendige for at løse de påpegede problemer.

Nogle aspekter af samarbejdet mellem medlemsstaternes FIU'er om informationsudveksling reguleres af direktiv 2019/1153 om brugen af finansielle og andre oplysninger vedtaget den 20. juni 2019. Direktivet indeholder imidlertid ikke regler om præcise frister og IT-kanaler for informationsudveksling mellem de finansielle efterretningsenheder i de forskellige medlemsstater. Desuden er anvendelsesområdet for de relevante bestemmelser blevet begrænset til sager vedrørende terrorisme og organiseret kriminalitet knyttet til terrorisme.

Manglen på regulering af informationsudveksling mellem medlemsstaternes FIU'er og FIU'er i tredjelande har medført en ikkeharmoniseret tilgang til sådanne udvekslinger, og der sættes spørgsmålstegn ved sådanne udvekslingers overensstemmelse med EU's databeskyttelsesramme. Det skal sikres, at informationsudvekslingen med FIU'er i tredjelande er fuldt forenelig både med EU's enekompetence i alle anliggender reguleret af hvidvaskdirektivet og med EU's databeskyttelsesramme, enten ved regulering af problemet på EU-plan eller gennem udnyttelse af de muligheder, der ligger i den generelle forordning om databeskyttelse.

2. Uløste strukturelle spørgsmål

For at afhjælpe de påpegede mangler vil Kommissionen fortsætte sine overvejelser om mulige yderligere foranstaltninger og vurdere forskellige eller supplerende alternativer til det eksisterende system. Det er sandsynligt, at mange af de påpegede mangler vil bestå, indtil FIU'ernes opgaver og grænseoverskridende samarbejdsforpligtelser bliver mere klart specificeret i EU's ramme for bekæmpelse af hvidvask af penge og finansiering af terrorisme. Desuden viser denne vurdering, at der er behov for en stærkere mekanisme til at **koordinere og støtte grænseoverskridende samarbejde og analyse**. Denne mekanisme kunne som minimum omfatte beføjelser til at vedtage retligt bindende standarder, skabeloner og retningslinjer på FIU'ernes arbejdsområde. Den kunne også omfatte visse aspekter af centraliseret indberetning og en mere central kapacitetsopbygning på grundlag af nye IT-værktøjer (baseret på kunstig intelligens og maskinindlæringsteknologi) for at styrke og lette den fælles analyse.