EUROPEISKA
KOMMISSIONEN

Bryssel den 24.7.2019
COM(2019) 371 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om bedömning av ramen för samarbete mellan finansunderrättelseenheter

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om bedömning av ramen för samarbete mellan finansunderrättelseenheter

I. INLEDNING

Enligt artikel 65.2 i det femte penningtvättsdirektivet ska kommissionen utvärdera ramen för finansunderrättelseenheternas samarbete med tredjeländer och hinder och möjligheter när det gäller att förbättra samarbetet mellan FIU i unionen, inbegripet möjligheten att inrätta en mekanism för samordning och stöd[1]. Denna skyldighet upprepas i den nya förordningen om kontroller av kontanta medel[2], samt i direktivet om tillgång till finansiell och annan information. I denna rapport utvärderas de aspekter som förtecknas i artikel 65.2 i penningtvättsdirektivet.

Finansunderrättelseenheterna (FIU) är centrala aktörer i unionens ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. De innehar en nyckelposition mellan den privata sektorn och de behöriga myndigheterna. Finansunderrättelseenheterna styr de ekonomiska aktörernas arbete för att upptäcka transaktioner som misstänks vara kopplade till penningtvätt och finansiering av terrorism. På grund av att både organiserad brottslighet och terroristverksamhet är transnationell till sin natur är det gränsöverskridande samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna av yttersta vikt. Terrorister är verksamma över gränserna – och lämnar efter sig ett spår bestående av finansiell information i olika länder – medan penningtvättare och kriminella organisationer i allt högre grad gömmer och återinvesterar tillgångar i andra medlemsstater än den där de begick brottet för att tillskansa sig tillgångarna.

Finansunderrättelseenheterna är operativt oberoende och självständiga enheter som har inrättats inom ramen för EU:s bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, och deras funktioner och uppgifter regleras huvudsakligen genom penningtvättsdirektivet[3].

På internationell nivå utarbetar arbetsgruppen för finansiella åtgärder[4] och Egmontgruppen för finansunderrättelseenheter (nedan kallad Egmontgruppen)[5]

---

[1] Europaparlamentet gick ett steg längre i sin resolution av den 26 mars 2019 om ekonomisk brottslighet, skatteundandragande och skatteflykt, och uppmanade kommissionen att överväga inrättandet av en europeisk finansunderrättelseenhet som skulle skapa ett nav för gemensamt utredningsarbete och samordning med ett eget självständigt ansvarsområde och egna utredningsbefogenheter när det gäller gränsöverskridande finansiell brottslighet. (punkt 256) (TAX3-utskottet).

[2] Skäl 26 i förordning (EU) 2018/1672 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur unionen och om upphävande av förordning (EG) nr 1889/2005.

[3] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (EUT L 849, 9.7.2018, s. 1).

[4] Arbetsgruppen för finansiella åtgärder är ett mellanstatligt organ som inrättades 1989 av ministrarna i dess medlemsjurisdiktioner. Arbetsgruppens mål är att fastställa normer och främja ett effektivt

standarder som styr finansunderrättelseenheternas verksamhet. Finansunderrättelseenheternas huvuduppgifter är att motta och analysera rapporter om misstänkta transaktioner och information som är relevant för bekämpning av penningtvätt, därmed förknippade förbrott och finansiering av terrorism, samt sprida resultaten av sina analyser och annan information till de nationella behöriga myndigheterna och till andra finansunderrättelseenheter. Därigenom utgör de den finansiella underrättelseverksamhetens nav. Penningtvättsdirektivet är mer omfattande än de internationella standarderna och föreskriver mer specifika skyldigheter och ett närmare samarbete inom EU, mot bakgrund av den fria rörligheten för kapital och friheten att tillhandahålla finansiella tjänster, vilket unionens integrerade finansiella område medför.

Samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna på EU-nivå har stärkts genom det arbete som utförts av EU:s plattform för finansunderrättelseenheter[6] och genom inrättandet av FIU.net[7], ett informationssystem som kopplar ihop decentraliserade databaser och gör det möjligt för finansunderrättelseenheterna ett utbyta information. Från och med den 1 januari 2016 är FIU.net inlemmat i Europol för att säkerställa systemets stabilitet och en regelbunden finansiering av FIU.net. Detta erbjuder också möjligheter att förbättra informationsutbytet mellan Europol och finansunderrättelseenheterna.

En del aspekter av samarbetet mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter med avseende på informationsutbyte regleras av direktiv 2019/1153 om tillgång till finansiell information och andra uppgifter, vilket antogs den 20 juni 2019[8]. I motsats till

---

genomförande av rättsliga, regleringsmässiga och operativa åtgärder för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Femton EU-medlemsstater och de tre EES-staterna är medlemmar i arbetsgruppen för finansiella åtgärder, medan tretton medlemsstater är medlemmar i Moneyval, en regional organisation. Europeiska kommissionen har medlemsstatus i arbetsgruppen för finansiella åtgärder. http://www.fatf-gafi.org/

[5] Egmontgruppen är en internationell organisation som tillhandahåller ett globalt samarbetsnätverk för finansunderrättelseenheter i syfte att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Sedan juli 2019 har gruppen 164 finansunderrättelseenheter som medlemmar, inklusive samtliga medlemsstaters finansunderrättelseenheter. Europeiska kommissionen är sedan 2017 observatör i Egmontgruppen. Egmontgruppen erbjuder en plattform där finansunderrättelseenheterna kan utbyta erfarenheter och bästa praxis samt organisera möten i olika strukturella miljöer. Medlemskapet innebär att finansunderrättelseenheterna åtar sig att uppfylla de skyldigheter som ålagts dem i Egmontgruppens stadga, såsom att leva upp till standarderna när det gäller en finansunderrättelseenhets operativa status, eller att utbyta information i vidast möjliga bemärkelse med andra medlemmar i gruppen. Stadgan finns att tillgå på https://egmontgroup.org/en/document-library/8

[6] Under 2006 inrättade kommissionen en informell expertgrupp – EU:s plattform för finansunderrättelseenheter – som bestod av representanter från medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Plattformens möten underlättar samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna genom att skapa ett forum där de kan utbyta åsikter och där de kan få råd om genomförandefrågor som är relevanta för dem och för de rapporterande enheterna. Plattformens roll har återigen bekräftats i artikel 51 i det fjärde penningtvättsdirektivet. Mer information: https://ec.europa.eu/transparency/regexpert/index.cfm?Lang=SV – EU:s plattform för finansunderrättelseenheter (referens E03251).

7 FIU.net togs i drift under 2007 och samfinansierades fram till 2015 av Europeiska kommissionen (och är sedan den 1 januari 2016 inkorporerat i Europol). I det fjärde penningtvättsdirektivet hänvisas särskilt till FIU.net som den rekommenderade kommunikationskanalen mellan finansunderrättelseenheter. Denna kommunikationskanal gör det möjligt för finansunderrättelseenheterna att skapa anonymiserade förteckningar som kan användas för att fastställa ungefärliga matchningar (träff/ingen träff). På detta sätt kan uppgifterna jämföras med uppgifter från andra finansunderrättelseenheter som är uppkopplade till systemet i syfte att upptäcka personer som är av intresse för finansunderrättelseenheterna i andra medlemsstater. Detta görs genom s.k. ”ma3tch-filter” utan att man behöver utbyta eller avslöja personuppgifter.

[8] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2019/1153 av den 20 juni 2019 om fastställande av bestämmelser för att underlätta användning av finansiell information och andra uppgifter för att förebygga, upptäcka, utreda eller lagföra vissa brott (EUT L 186, 11.7.2019, s. 122). Detta direktiv upphävde rådets

kommissionens ursprungliga förslag innehåller direktivet dock inte några regler om exakta tidsfrister och it-kanaler för utbyte av information mellan de olika medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Dessutom begränsas tillämpningen av den relevanta bestämmelsen till fall av terrorism och organiserad brottslighet med kopplingar till terrorism, och täcker inte alla typer av grova brott, såsom ursprungligen föreslogs. Kommissionen åtog sig därför att fortsätta utreda samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna, däribland genom denna rapport.

Denna rapport bygger på en tidigare ”kartläggningsrapport”[9] och ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar om förbättrat samarbete mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter[10]. Sedan dess har vissa svårigheter åtgärdats genom införlivandet och genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet och vissa operativa insatser som utförts av finansunderrättelseenheterna. Rapporten är inriktad på de kvarvarande hindren för samarbete.

Vid utarbetandet av denna rapport inledde kommissionen riktade samråd som var inriktade på finansunderrättelseenheterna i EU[11] och de relevanta nationella myndigheterna[12]. Kommissionen rådgjorde också med de ansvariga enheterna och Europol genom riktade enkäter och möten.

Denna rapport fastställer en del problem som kan vara följden av att medlemsstaterna underlåtit att införliva penningtvättsdirektivet korrekt eller fullt ut. Direktivet bör ha införlivats i den nationella lagstiftningen senast den 26 juni 2017 och denna rapport påverkar därför inte kommissionens rätt att inleda överträdelseförfaranden om direktivet inte efterlevs.

Finansunderrättelseenheterna måste också samarbeta och utbyta information med andra offentliga myndigheter, däribland brottsbekämpande myndigheter, tull- och skattemyndigheter, byrån för bedrägeribekämpning och kontoren för återvinning av tillgångar. En del frågor om detta samarbete har flaggats i vissa fall. Exempelvis sprids inte rapporter om misstänkta transaktioner eller annan information rörande bekämpning av penningtvätt till alla skatteförvaltningar i EU, eftersom finansunderrättelseenheterna anser att de flesta inte är behöriga myndigheter[13]. Detta skapar hinder för en effektiv

---

beslut 2000/642/RIF av den 17 oktober 2000 om en samarbetsordning för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter avseende utbyte av information (EGT L 271, 24.10.2000, s. 4).

[9] *Mapping exercise and Gap Analysis on FIUs' Power and Obstacles for obtaining and exchanging information* (en kartläggningsövning och gapanalys om finansunderrättelseenheternas befogenheter och hinder för att erhålla och utbyta information) av EU:s plattform för finansunderrättelseenheter, godkänd av samtliga medlemsstaters finansunderrättelseenheter den 11 december 2016.

[10] *Commission Staff Working Document On improving cooperation between EU Financial Intelligence Units* (arbetsdokument från kommissionens avdelningar om att förbättra samarbetet mellan EU:s finansunderrättelseenheter), SWD (2017) 275, av den 26 juni 2017.

EU:s plattform för finansunderrättelseenheter: Kommissionen diskuterade dessa frågor med medlemsstaternas finansunderrättelseenheter vid möten som hölls den 20 september 2018, den 11 december 2018 och den 5 mars 2019. Tjugofyra av medlemsstaternas finansunderrättelseenheter svarade på enkäten. Protokoll från mötena finns att tillgå på kommissionens webbplats för expertgrupper (gruppreferens E03251).

[12] Detta samråd ägde rum genom expertgruppen om penningtvätt och finansiering av terrorism (EGMLTF). Kommissionen skickade en enkät till de berörda medlemmarna i gruppen. Diskussionerna ägde rum vid gruppens möten den 5 oktober 2018 och den 6 februari 2019.

[13] Tullmyndigheter skickar regelbundet uppgifter avseende kontanter (deklarationer och oegentligheter) till finansunderrättelseenheterna, men endast ett fåtal rapporter får någon återkoppling. Enligt information som offentliggjordes under den offentliga utfrågningen om TAX3 den 4 februari 2019 framkom det att finansunderrättelseenheterna hade tillgång till information om den s.k. Cum-Ex-skandalen, som kostade medlemsstaterna runt 55 miljarder euro, men att finansunderrättelseenheterna vid den tidpunkten inte kunde dela med sig av denna information till skattemyndigheterna.

bekämpning av skattebrott[14]. Vad gäller samarbetet med Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) har kommissionen föreslagit[15] att Olaf bör kunna ta del av bankuppgifter som är relevanta i deras utredningsarbete via finansunderrättelseenheterna i medlemsstaterna.

Denna rapport bör granskas tillsammans med kommissionens rapport om överstatlig riskbedömning[16], kommissionens rapport om kopplingarna mellan de nationella centraliserade automatiserade mekanismerna[17] och kommissionens rapport om bedömning av nyligen inträffade påstådda fall av penningtvätt i vilka kreditinstitut i EU är inblandade[18]. Samtliga av dessa rapporter offentliggjordes samtidigt som den föreliggande rapporten.

II. DE ANSVARIGA ENHETERNAS RAPPORTERING TILL FINANSUNDERRÄTTELSEENHETERNA

Det är av största vikt att finansunderrättelseenheterna erhåller information av god kvalitet om transaktioner eller försök till transaktioner som kan kopplas till vinning av brott eller till finansiering av terrorism. Penningtvättsdirektivet kräver att de ansvariga enheterna på självmant ska underrätta finansunderrättelseenheten i den medlemsstat där de är etablerade om de vet, misstänker eller har rimliga skäl att misstänka att de medel som är inblandade i en transaktion utgör vinning av brottslig handling eller har koppling till finansiering av terrorism, och att de skyndsamt besvara finansunderrättelseenhetens begäran om ytterligare uppgifter. Informationsflödena bör även inbegripa återkoppling om och uppföljning av rapporteringen. Denna återkoppling bör ges i lämplig tid och omfatta effektiviteten och uppföljningen av rapporterna.

En enhets skyldighet att rapportera till finansunderrättelseenheten i den medlemsstat där den är etablerad kompletteras med finansunderrättelseenhetens skyldighet att utbyta information och rapporter med finansunderrättelseenheter i andra medlemsstater om rapporten innehåller gränsöverskridande aspekter.

1. Samarbete mellan finansunderrättelseenheter och med rapporterande enheter

Enligt penningtvättsdirektivet är medlemsstaterna skyldiga att kräva att ansvariga enheter samarbetar med de nationella finansunderrättelseenheterna genom att skyndsamt underrätta dem om det förekommer misstänkta transaktioner eller misstänkt verksamhet, däribland genom att lämna in en rapport om misstänkta transaktioner. Många finansunderrättelseenheter erhåller idag rapporter från ansvariga enheter genom särskilda

[14] Enligt Europol (2017) är skattebrott det förbrott som är kopplat till merparten av de rapporter som utbyts om misstänkta transaktioner.

[15] Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om ändring av förordning (EU, Euratom) nr 883/2013 om utredningar som utförs av Europeiska byrån för bedrägeribekämpning (Olaf) vad gäller samarbete med Europeiska åklagarmyndigheten och effektiviteten i Olafs utredningar , COM(2018) 338 final.

16 Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bedömningen av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet, COM(2019) 370.

[17] Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om sammankoppling av medlemsstaternas nationella centraliserade automatiserade mekanismer (centrala register eller centrala elektroniska datasöksystem) med uppgifter om bankkonton, COM(2019) 372.

[18] Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bedömningen av nyligen uppdagade fall av misstänkt penningtvätt i kreditinstitut i EU, COM(2019) 373.

nationella elektroniska rapporteringssystem[19]. I kartläggningsrapporten från 2016 framhölls fall där bristen på it-verktyg (eftersom ett antal finansunderrättelseenheter fortsätter att använda pappersbaserade arbetsförfaranden) gjorde det svårare för finansunderrättelseenheterna att på ett effektivt sätt bearbeta och analysera information på grund av att så många rapporter om misstänkta transaktioner nyligen inkommit.

Få finansunderrättelseenheter använder standardiserade mallar för rapportering, och dessa är vanligen ”bankinriktade” och inte lämpliga för användning av andra ansvariga enheter. Rapporteringen från ansvariga enheter till finansunderrättelseenheterna har legat på en låg nivå, även om rapporteringsvolymen har ökat under senare år[20]. De flesta av dessa rapporter lämnas in av kreditinstitut och endast en liten procentandel lämnas in av andra ansvariga enheter[21]. EU:s plattform för finansunderrättelseenheter arbetar på ett projekt tillsammans med Europol. Detta projekt inleddes 2016 i syfte att utveckla en gemensam mall för rapporter om misstänkta transaktioner som kan användas på enhetlig basis i hela EU. En enhetlig mall skulle underlätta de ansvariga enheternas rapportering och även spridningen av rapporter från en finansunderrättelseenhet till en annan.

Förordningen om kontroller av kontanta medel[22] kräver att medlemsstaternas behöriga myndigheter (tullförvaltningar) ger finansunderrättelseenheterna tillgång till alla anmälningar om kontanta medel och de överträdelser som upptäckts rörande skyldigheten att anmäla kontanter med ett värde på minst 10 000 euro då en bärare reser in i eller ut ur EU. Förordning 2018/1672, som i juni 2021 kommer att upphäva förordning 1889/2005, kräver att information skickas genom samma it-system, tullinformationssystemet, inom en tidsfrist på 15 arbetsdagar.

Många rapporter gäller en transaktion eller aktivitet som rör två eller fler medlemsstater. Frågan om inlämning av alla rapporter om misstänkta transaktioner till en enda kontaktpunkt inom EU togs upp i samband med att man diskuterade bördan på ansvariga enheter som tillhandahåller tjänster i flera medlemsstater. En enda kontaktpunkt skulle även leda till att finansunderrättelseenheterna inte behöver ägna sig åt omfattande gränsöverskridande rapportering och spridning till andra finansunderrättelseenheter, eftersom den centrala rapporteringsenheten skulle sköta spridningen eller rapporteringen till alla relevanta finansunderrättelseenheter.

Svaren på enkäterna visade att de ansvariga enheterna hade blandade åsikter men att de var öppna för ett framtida system där information eller avslöjanden kunde rapporteras till en enda kontaktpunkt, som skulle vara en del av en samordnings- och stödmekanism. Finansunderrättelseenheterna och tillsynsmyndigheterna var däremot inte positivt

[19] De flesta finansunderrättelseenheter använder ett system som kallas GoAML och som utvecklats av UNODC. I andra fall har finansunderrättelseenheterna utvecklat interna eller särskilt anpassade it-system.

[20] Antalet rapporter ökade med 63 % mellan 2009 och 2014 enligt en Europolrapport som offentliggjordes 2017 med titeln *From suspicion to action* (från misstanke till insats). Enligt denna rapport var mindre än 1 % av rapporterna mellan 2013 och 2014 kopplade till finansiering av terrorism, medan användningen av kontanter var det huvudsakliga skälet till att en rapport lämnades in (38 %). Vad gäller förbrott låg skattebedrägeri bakom 39 % av den rapportering som gjordes under samma period, följt av bedrägeri och svindleri (30 %) samt narkotikasmuggling (15 %). Finansiering av terrorism låg till grund för mindre än 0,5 % av den totala rapporteringen. Denna ökning har fortsatt, och i Finland ökade till exempel rapporterna om misstänkta transaktioner från omkring 1 000 per år under 2015 till runt 9 000 sådana rapporter under 2018, medan de i Sverige ökade från 10 000 rapporter om misstänkta transaktioner under 2016 till runt 19 000 under 2018.

[21] Information som samlats in av kommissionen i samband med 2017 års överstatliga riskbedömning tydde på att 93 % av rapporterna om misstänkta transaktioner kommer från finansinstitut. SWD(2017) 241 final, bilaga 5.

[22] Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2005 av den 26 oktober 2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen.

inställda till en centraliserad inlämning av rapporter om misstänkta transaktioner till en enda kontaktpunkt. De huvudsakliga skälen till detta motstånd var i) språkliga hinder och risker för förseningar, i synnerhet när det finns behov av skyndsamma åtgärder, t.ex. ”frysning” av medel, ii) rättsliga skäl avseende subsidiaritetsprincipen, en möjlig konflikt mellan å ena sidan standarderna för arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF) med avseende på de ansvariga enheternas skyldighet att rapportera till finansunderrättelseenheterna på den plats där de är etablerade[23] och å andra sidan principen för finansunderrättelseenheternas självständighet och oberoende, samt iii) en möjlig urholkning av det förtroende som finansunderrättelseenheterna har byggt upp med de ansvariga enheter som är etablerade på deras territorium och en eventuell underminering av samarbetet mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter.

Finansunderrättelseenheterna hävdar att samma målsättningar kan uppnås genom att komma överens om mallar för rapportering och förfaranden för spridning av rapporter. Det gjordes även gällande att det, till skillnad från den nuvarande situationen, borde vara obligatoriskt på nationell nivå att de ansvariga enheterna lämnar in rapporter på elektronisk väg till finansunderrättelseenheterna för att se till att finansunderrättelseenheterna kan bearbeta dessa rapporter elektroniskt och därför mer effektivt. Detta skulle kräva en ändring av den nuvarande rättsliga ramen.

2. Återkopplingsmekanismer

Enligt penningtvättsdirektivet måste finansunderrättelseenheterna lämna återkoppling till de ansvariga enheterna om hur effektiva rapporterna varit och hur de följts upp, där så är praktiskt genomförbart.

I svaren på enkäterna noterade finansunderrättelseenheterna när det gäller återkoppling att FATF:s typologi och vägledningsdokument vanligtvis sprids så snart som de antas. Ett fåtal finansunderrättelseenheter angav att de också sprider sina egna rapporter och vägledningsdokument i samband med nationella riskbedömningar. Andra sätt att lämna återkoppling är offentlig-privata partnerskap, regelbundna möten med intressentgrupper och utbildning. Svaren på enkäten gav dock inte tillräckligt med detaljerad information för att dra några slutsatser om omfattningen av mötena och utbildningen och hur ofta de erbjuds.

I två tredjedelar av svaren från finansunderrättelseenheterna erkändes behovet av bättre återkoppling. Svaren från de ansvariga enheterna uppmanade också till en närmare dialog med finansunderrättelseenheterna och mer återkoppling på enskilda rapporter. Många finansunderrättelseenheter hyser fortfarande tvivel om hur användbara strukturerade dialoger är, men var villiga att utforska detta.

Vad gäller återkopplingen om enskilda rapporter om misstänkta transaktioner angav mycket få finansunderrättelseenheter att de tillhandahåller sådan återkoppling, och att denna vanligtvis rör de rapporter som skickas vidare till åklagare. Det tycks över huvud taget inte förekomma någon återkoppling över gränserna till ansvariga enheter om rapporter som har vidarebefordrats av en finansunderrättelseenhet till en annan som berörs av rapporten. Kanske det inte är möjligt att ge återkoppling om enskilda rapporter, eftersom detta skulle strida mot utredningssekretessen. Det verkar dock som att orden ”där så är praktiskt genomförbart” tillämpas på olika sätt av finansunderrättelseenheterna och att de erbjuder ett stort utrymme för skönsmässiga bedömningar.

[23] Rekommendation 29 och dess tolkningsmeddelande.

Vad gäller återkoppling om kontantrelaterade uppgifter anger mycket få tullförvaltningar att de får återkoppling från finansunderrättelseenheterna om anmälningar om kontanta medel eller om överträdelser. Denna återkoppling är särskilt viktig när man upptäcker kontanter som inte anmälts.

Återkoppling om kvaliteten på rapporterna om misstänkta transaktioner, allmän vägledning och utbyte av typologier är alla viktiga för att förbättra kvaliteten på och relevansen av rapporterna om misstänkta transaktioner, och finansunderrättelseenheterna bör engagera sig mer helhjärtat i denna skyldighet.

III. SAMARBETE MELLAN FINANSUNDERRÄTTELSEENHETER INOM EU

De ansvariga enheterna ska rapportera till finansunderrättelseenheten i det land där de är etablerade. Denna territoriella princip kompletteras med parallella skyldigheter för finansunderrättelseenheterna att utbyta information och rapporter med andra medlemsstaters finansunderrättelseenheter, för att jämföra sina uppgifter med andra finansunderrättelseenheters uppgifter och för att utföra gemensamma analyser. När de utför dessa åtgärder måste finansunderrättelseenheterna använda skyddade kommunikationskanaler inbördes och uppmuntra till användning av FIU.net eller dess efterträdare.

1. Utbyte av information

Enligt artikel 53.1 i penningtvättsdirektivet är finansunderrättelseenheterna skyldiga att i) ”omgående vidarebefordra” rapporter som ”berör en annan medlemsstat” till finansunderrättelseenheten i den medlemsstaten, vilket vanligen används när en rapport, på grund av den territoriella principen, lämnas in till en medlemsstats finansunderrättelseenhet som inte berörs av rapporten, ii) spontant sprida, efter ett skönsmässigt beslut av finansunderrättelseenheten, uppgifter eller analyser som är relevanta för en annan medlemsstat, vilket vanligen används i rapporter som har ett gränsöverskridande element, och iii) svara på begäranden om information från andra finansunderrättelseenheter. Denna skyldighet upprepas i den nya förordningen om kontroller av kontanta medel[24].

- *Rapporter som rör en annan medlemsstat*

Med avseende på vidarebefordran av rapporter som rör en annan medlemsstat betonades i finansunderrättelseenheternas kartläggningsrapport att eftersom offentliggöranden automatiskt och obligatoriskt måste överföras till behöriga utländska finansunderrättelseenheter på grundval av objektiva faktorer, uteslutande beroende på erkännandet att den information som erhålls ”berör en annan medlemsstat”, bör utbytet inte vara beroende av resultaten av finansunderrättelseenhetens analys eller av vidare utvärderingar rörande t.ex. fallets relevans, misstankens lämplighet, eller en proportionalitetsbedömning[25].

Svaren på enkäten visar dock att det finns ett mycket litet antal gränsöverskridande rapporter trots att skyldigheten i penningtvättsdirektivet har varit tillämplig sedan juni 2017. Förutom i en medlemsstat har det inte förekommit någon betydande ökning av volymen när det gäller gränsöverskridande rapporter från finansunderrättelseenheterna till deras motparter sedan juni 2017.

[24] Artikel 9.2 i den nya förordningen om kontroller av kontanta medel, förordning (EU) 2018/1672.
[25] 2016 års kartläggningsrapport om finansunderrättelseenheter, s. 171 och 174.

- *Information av relevans för en annan medlemsstat*

Med avseende på spontan spridning av information som är relevant för en annan medlemsstat skickade 16 medlemsstater under 2018, på grundval av ny statistik om användningen av FIU.net, färre än 100 sändningar över gränserna,[26], samtidigt som det fortfarande finns sex medlemsstater som inte använder denna funktion i FIU.net över huvud taget[27]. Utifrån svaren på enkäterna och den statistik som tillhandahållits av Europol står det klart att en del medlemsstater inte fullgör sina skyldigheter att sprida gränsöverskridande information som är relevant för andra medlemsstater och att flera andra endast delvis fullgör denna skyldighet.

Medlemsstaternas finansunderrättelseenheter och Europol inrättade en arbetsgrupp i september 2017 inom ramen för EU:s plattform för finansunderrättelseenheter för att utbyta åsikter om rapportering över gränserna och spridning av rapporter. Denna arbetsgrupp erbjuder råd och expertis till kommissionen om operativa frågor för att underlätta samarbetet mellan nationella finansunderrättelseenheter och för att utbyta åsikter om användningen av funktionerna och föreslå möjliga tekniska förbättringar av FIU.net-systemet. Detta arbete befinner sig i ett framskjutet stadium. Samtidigt fullföljer få medlemsstater idag sin rättsliga skyldighet att vidarebefordra eller sprida gränsöverskridande rapporter. Denna arbetsgrupp har också fått i uppdrag att föreslå en ram som skulle fastställa de kriterier som bestämmer den ”gränsöverskridande” beskaffenheten hos rapporten om misstänkta transaktioner eftersom finansunderrättelseenheterna kan tolka ”relevans”-kriteriet på mycket olika sätt. I vilket fall som helst bör inte ”relevans”-kriteriet föregripa den ingående analysen av den information som erhålls från den ansvariga enheten och bör inte förhindra den berörda finansunderrättelseenheten från att utföra sin egen analys. Efterlevnad av skyldigheten att sprida information av relevans för andra medlemsstater är av stor vikt för att ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ska fungera korrekt.

- *Begäranden om information*

Vad gäller svar på begäranden om information av en annan finansunderrättelseenhet verkar det i allmänhet som att dessa efterlevs av alla finansunderrättelseenheter. I kartläggningsrapporten noterades dock snabbheten hos svaren på begäranden om information som ett område av avgörande betydelse i samarbetet mellan finansunderrättelseenheter och det betonades att de nuvarande förseningarna i att erhålla information från finansunderrättelseenheter som är motparter kan påverka effektiviteten hos den analytiska verksamheten och den därpå följande brottsbekämpande verksamheten. Finansunderrättelseenheternas svar på enkäten visar att den stora majoriteten av finansunderrättelseenheter svarar på begäranden inom den period på en månad som rekommenderas av Egmontgruppen. Fem medlemsstater rapporterade att de svarade på inkommande begäranden i genomsnitt inom en vecka eller snabbare, medan fem medlemsstater angav en månad som den genomsnittliga svarstiden. Utifrån svaren på enkäterna tycks det som om medlemsstaternas finansunderrättelseenheter arbetar med samma tidsperioder både inom och utanför EU. Man bör notera att även om tidsramen på en månad ligger i linje med den period som rekommenderas av Egmontgruppen är den mycket längre än den genomsnittliga tiden för utbyte av information mellan myndigheter inom ramen för andra EU-instrument, då det normalt rör sig om ett par dagar, och inte

[26] En del finansunderrättelseenheter skickade flera rapporter i samma sändning.
[27] Europol presenterade denna statistik på mötet med EU:s plattform för finansunderrättelseenheter den 5 mars 2019.

längre än en vecka[28]. Tidsfristerna för att svara på begäranden bör förbättras och anpassas till de standarder som gäller för andra myndigheter i unionen.

Dessutom noterade en del finansunderrättelseenheter att det förekommer avvikande tidsramar för svar på begäranden beroende på huruvida finansunderrättelseenheten vid tiden för begäran har tillgång till den information som efterfrågas eller om denna måste inhämtas från ansvariga enheter eller andra behöriga myndigheter. Tidsfristen för att svara på begäranden av den senare typen brukar vara längre. I detta avseende är det viktigt att analysera de typer av information som finansunderrättelseenheterna har direkt tillgång till och som de snabbt kan vidarebefordra i sina svar till andra finansunderrättelseenheter. Penningtvättsdirektivet föreskriver att finansunderrättelseenheterna ska ha tillgång till alla finansiella och administrativa uppgifter samt brottsbekämpningsuppgifter som de behöver för att kunna fullgöra sina uppdrag. Det finns dock stora variationer mellan medlemsstaterna gällande i vilken omfattning en finansunderrättelseenhet har direkt tillgång till en uppgiftskälla. Svaren på en andra enkät som tittade på mer än 70 informationskällor tyder på att en del finansunderrättelseenheter har direkt tillgång till över 30 informationskällor och andra till färre än fem[29]. Det finns också stora skillnader i fråga om huruvida finansunderrättelseenheterna har direkt eller indirekt tillgång till vissa databaser. Det är viktigt att notera att tillgången till sådan information även är användbar för att finansunderrättelseenheterna ska kunna genomföra analyser av rapporter av misstänkta transaktioner och utföra gränsöverskridande analyser.

2. Jämförelse av dataset

Enligt artikel 56.2 i penningtvättsdirektivet är finansunderrättelseenheterna skyldiga att ”[samarbeta] vid tillämpningen av den senaste tekniken” så att de ”genom att säkra fullgott skydd av personuppgifter, [kan] ge FIU möjlighet att anonymt jämföra sina uppgifter med andra FIU, för att spåra personer av intresse för FIU i andra medlemsstater och fastställa deras inkomster och medel”. Denna bestämmelse var avsedd att efterlevas på teknisk väg genom ett bättre utnyttjande av den s.k. ”ma3tch”-tekniken, som utvecklades och lades till som en funktion till FIU.net i april 2014[30]. Denna samkörningsfunktion gör det möjligt för finansunderrättelseenheterna att hitta relevanta kopplingar till information som innehas av andra finansunderrättelseenheter på ett automatiserat sätt och träff/ingen träff-basis.

Detta verktyg har inte använts av finansunderrättelseenheterna till sin fulla potential och frågan om en mer omfattande användning från finansunderrättelseenheternas sida har varit en återkommande punkt på agendan för EU:s plattform för finansunderrättelseenheter. En viss förbättring har dock åstadkommits under de senaste två åren, delvis på grund av ett aktivt ingripande av Europol för att uppmuntra finansunderrättelseenheterna till att utnyttja fördelarna med den nya tekniken. I december 2017 använde 18 finansunderrättelseenheter denna funktion, vilket var en ökning från 15 i februari 2017. På samma sätt hade finansunderrättelseenheterna i slutet av 2016 totalt

[28] Rådets rambeslut 2006/960/RIF, offentliggjort i EUT L 386, 29.12.2006, s. 89, av den 18 december 2006 om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna, föreskriver att svar på begäranden ska ges inom tre dagar. Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/41/EU av den 3 april 2014 om en europeisk utredningsorder på det straffrättsliga området, EUT L 130, 1.5.2014, föreskriver en tidsfrist på en vecka.

[29] Kommissionen skickade den 29 april 2019 ut en enkät till alla finansunderrättelseenheter med en fråga om de äger/förvaltar eller har direkt eller indirekt tillgång till 73 fördefinierade informationskällor. Tjugofyra finansunderrättelseenheter svarade på denna enkät.

[30] FIU.nets partnerstyrelse (föregångaren till FIU.nets rådgivande grupp) godkände projektförslaget om användning av ma³tch i februari 2013.

90 filter på plats, ett antal som hade ökat till 126 i april 2018. För att främja det allmänna målet att ha ma3tch som rutin i finansunderrättelseenheternas arbetsprocess inrättades en arbetsgrupp i slutet av 2017[31]. Arbetsgruppens rekommendationer stöddes vid mötet för EU:s plattform för finansunderrättelseenheter i mars 2019. Kommissionen kommer att övervaka tillämpningen i praktiken.

3. Gemensamma analyser

För att kunna svara på ett effektivt sätt vid fall av penningtvätt och finansiering av terrorism som berör flera olika jurisdiktioner föreskriver penningtvättsdirektivet att samarbetet mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter bör gå längre än enbart ett utbyte av information i syfte att upptäcka brott och göra analyser, och bör inkludera gemensam analytisk verksamhet. Artikel 51 i direktivet ger EU:s plattform för finansunderrättelseenheter behörighet att hjälpa till med genomförandet av en ”gemensam analys” av gränsöverskridande ärenden. Det finns tydliga fördelar jämfört med det vanliga samarbetet om informationsutbyte, eftersom det kan avslöja vidare sammankopplingar av fakta som annars skulle förbli oupptäckta, om man hade övervägt dem enskilt på nationell nivå. Det faktiska genomförandet av en gemensam analys är dock en komplex och utmanande uppgift.

Det var några få medlemsstater som deltog i ett av de två pilotprojekt som genomfördes inom ramen för EU:s plattform för finansunderrättelseenheter under 2016 och 2018. Endast dessa medlemsstater kunde rapportera om sina erfarenheter rörande gemensamma analyser. Även om det operativa resultatet var positivt måste deltagarna i dessa projekt klara av ett antal utmaningar, exempelvis beroende på skillnaderna i nationell lagstiftning (finansunderrättelseenheternas möjligheter och befogenheter att få tillgång till information, de tillgängliga informationskällorna, sekretessrelaterade begränsningar för informationsutbyte på grund av nationell lagstiftning). Andra utmaningar berodde på de olika arbetsmetoder som tillämpades av finansunderrättelseenheterna (t.ex. förståelse av analysuppgiften, den vikt som tilldelades ”brottsbekämpning” eller de ”finansiella” delarna, beroende på finansunderrättelseenheternas status och beskaffenhet, olika målsättningar och förfaranden).

Det verkar vara allmänt accepterat av finansunderrättelseenheterna att det skulle krävas hjälp och samordningsstöd på EU-nivå för att förbättra denna typ av samarbete. Finansunderrättelseenheterna lämnade in ett gemensamt ståndpunktsdokument till enkäterna jämte sina enskilda bidrag. I detta dokument noterades att en framtida samarbetsmekanism på EU-nivå borde stödja och underlätta arbetet för de finansunderrättelseenheter som vill utföra gemensamma analyser genom att utarbeta allmänna förfaranden om hur man utför gemensamma analyser, så att dessa förfaranden på ett konsekvent sätt kan tillämpas med nödvändiga anpassningar på all framtida verksamhet, och genom att tillhandahålla särskilda personalresurser såväl som it-lösningar som ska göras tillgängliga för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter i sådana fall där de vill delta i denna typ av arbete. Relevanta arbetsområden kan inbegripa bland annat utarbetande av kriterier för att avgöra vilka typer av gränsöverskridande fall som skulle vara lämpliga för gemensam analys, fastställande av en gemensam plattform för att ”analys”-funktionen ska kunna utföras på ett samordnat och produktivt sätt (en ”referensmetodologi”), fastställande av stegen och sekvenserna för att tillämpa informationsbefogenheterna och använda de analytiska verktygen, och avtal om relevanta

[31] Arbetsgruppen *Promotion and Expansion of Ma3tch* (en arbetsgrupp för främjande och utökning av ma3tch) bestod av finansunderrättelseenheterna i Belgien, Estland, Frankrike, Finland, Italien, Luxemburg och Polen samt av Europol.

mål och resultat som ska uppnås, vilket ska följas upp på lämpligt sätt genom att finansunderrättelseenheterna sprider information på nationell nivå.

4. FIU.net

Enligt artikel 56.1 i penningtvättsdirektivet bör finansunderrättelseenheterna använda skyddade kommunikationskanaler sinsemellan för det inbördes utbytet och bör uppmuntra användningen av FIU.net eller dess efterföljare. FIU.net är det särskilda it-system som utgör en säker kommunikationskanal mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter och som gör det möjligt för dem att skicka reguljära begäranden om ärendehandlingar, vidarebefordra gränsöverskridande rapporter och sprida rapporter som rör andra medlemsstaters finansunderrättelseenheter. Medlemsstaterna bör uppmuntra till användningen av detta system som kommunikationskanal mellan sina finansunderrättelseenheter. Europol står värd för och förvaltar systemet sedan 2016, och finansunderrättelseenheterna deltar i styrningen av systemet genom en rådgivande grupp.

Medlemsstaternas finansunderrättelseenheter erkänner FIU.nets mervärde och fördelarna med att använda det för att utbyta information med varandra. Nyligen har systemet dock drabbats av upprepade tekniska svårigheter på grund av behovet av uppgradering. Minst hälften av medlemsstaternas finansunderrättelseenheter använder FIU.net som ett huvudsakligt verktyg för kommunikation med andra finansunderrättelseenheter, dvs. de vänder sig endast till Egmont Secure Web[32] om det förekommer systemfel eller störningar. Trots medlemsstaternas skyldighet i penningtvättsdirektivet att uppmuntra användningen av FIU.net eller dess efterföljare för kommunikation mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter, förklarade fyra finansunderrättelseenheter i sina svar att de använder Egmont Secure Web som ett likvärdigt alternativ till FIU.net även för utbyten inom EU, på grund av de tekniska svårigheterna med FIU.nets funktionalitet.

IV. SAMARBETE MELLAN FINANSUNDERRÄTTELSEENHETER OCH TILLSYNSMYNDIGHETER

Enligt penningtvättsdirektivet är finansunderrättelseenheterna skyldiga att sprida rapporter om misstänkta transaktioner och resultaten av sin analys till de relevanta behöriga myndigheterna, inklusive tillsynsmyndigheterna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism och andra tillsynsmyndigheter. Tillsynsmyndigheterna är å sin sida skyldiga att ge återkoppling till finansunderrättelseenheterna om hur de använt den information som tillhandahållits och om resultatet av den inspektion som utförts på grundval av den informationen.

Under det gångna året har flera händelser som har rapporterats utförligt i media gjort att en del europeiska kreditinstitut hamnat i rampljuset, och uppmärksamheten har riktats på vissa aspekter avseende genomförandet av unionens ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, i synnerhet när det gäller tillsyn. Kommissionens rapport om bedömning av nyligen inträffade påstådda fall av penningtvätt i vilka kreditinstitut i EU är inblandade visar att ett fåtal myndigheter noterade att de sekretesskrav som gäller inom ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt för andra tillsynsmyndigheter förhindrade ett effektivt samarbete (informationsutbyte) mellan finansunderrättelseenheterna, polisen och tillsynsmyndigheterna inom ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt andra

[32] Egmont Secure Web (ESW) är det it-verktyg som utvecklades av Egmontgruppen. Genom ESW utbyter finansunderrättelseenheterna information på internationell nivå.

tillsynsmyndigheter. I synnerhet hade finansunderrättelseenheterna i flera av de fall som låg till grund för rapporten begränsad eller alls ingen kontakt med någon av tillsynsmyndigheterna och vice versa.

Enligt penningtvättsdirektivet bör det inte finnas några hinder för finansunderrättelseenheternas samarbete och informationsutbyte med tillsynsmyndigheterna inom ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt med andra tillsynsmyndigheter. Finansunderrättelseenheterna är till och med skyldiga att utbyta information med tillsynsmyndigheterna vid behov. I de flesta av de fall som låg till grund för rapporten om bedömning av nyligen inträffade påstådda fall av penningtvätt i vilka kreditinstitut i EU är inblandade utbytte dock finansunderrättelseenheterna inte någon information på strukturell basis med tillsynsmyndigheterna inom ramen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism eller med andra tillsynsmyndigheter. Finansunderrättelseenheterna kan ibland stöta på inhemska rättsliga hinder som förhindrar dem från att utbyta information med tillsynsmyndigheterna, till exempel när den analys som utförs av finansunderrättelseenheterna anses vara kriminalunderrättelser som endast kan utbytas med brottsbekämpande myndigheter. Å andra sidan fanns det fram tills nyligen rättsliga hinder på EU-nivå för andra tillsynsmyndigheter när det gäller att utbyta information med finansunderrättelseenheterna. Detta har nyligen åtgärdats genom ändringar av kapitalkravsdirektivet[33]. Dessa ändringar ålägger även de relevanta myndigheterna att samarbeta i vidare mening. Finansunderrättelseenheterna får dessutom mycket sällan återkoppling från tillsynsmyndigheterna om användningen av den information som tillhandahållits och om resultatet av den inspektion som utförts på grundval av den informationen.

Finansunderrättelseenheterna verkar inte heller ha varit inblandade när andra tillsynsmyndigheter utför lämpliga bedömningar av förvaltningen av kreditinstitut inom ramen för skyldigheterna i kapitalkravsdirektivet. Det är viktigt att andra tillsynsmyndigheter kan involvera finansunderrättelseenheterna på ett mer ingående sätt i denna process.

V. FINANSUNDERRÄTTELSEENHETERNAS SAMARBETE MED TREDJELÄNDER

Penningtvättsdirektivet tar inte upp och reglerar inte heller samarbetet mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter och tredjeländers finansunderrättelseenheter. Alla medlemsstater som svarade på enkäten bekräftade dock att deras finansunderrättelseenheter regelbundet utbyter information med tredjeländers finansunderrättelseenheter på grundval av Egmontgruppens stadga och/eller bilaterala avtal eller samförståndsavtal.

Medlemsstaterna bekräftade också möjligheten att utbyta information med tredjeländers finansunderrättelseenheter utöver Egmontsamarbetets nätverk, med förbehåll för olika rättsliga villkor som fastställs i de nationella lagstiftningarna. Denna möjlighet beror dels också på huruvida tredjelandets finansunderrättelseenhet går med på att utbyta information på ömsesidig basis, dels på de villkor som garanterar en säker bearbetning av den information som utbyts och informationens konfidentiella karaktär.

[33] Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/48/EG av den 14 juni 2006 om rätten att starta och driva verksamhet i kreditinstitut (EUT L 177, 30.6.2006, s. 1) och Europaparlamentets och rådets direktiv 2013/36/EU av den 26 juni 2013 om behörighet att utöva verksamhet i kreditinstitut och om tillsyn av kreditinstitut och värdepappersföretag, om ändring av direktiv 2002/87/EG och om upphävande av direktiv 2006/48/EG och 2006/49/EG (EUT L 176, 27.6.2013, s. 338).

I allmänhet är finansunderrättelseenheternas samförståndsavtal av varierande omfattning när det gäller geografisk inriktning. En finansunderrättelseenhet rapporterade att den hade ingått över ett hundra sådana avtal, medan två finansunderrättelseenheter endast nämnde fyra samförståndsavtal.

Mot bakgrund av att det inte finns reglering på EU-nivå i detta avseende utgör denna rapport en bedömning av huruvida medlemsstaterna fortfarande är behöriga att reglera finansunderrättelseenheternas utbyte av information med tredjeländer, och om så är fallet, om dessa utbyten uppfyller kraven i EU:s dataskyddsram.

Samarbete med tredjeländers finansunderrättelseenheter i syfte att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism omfattas av EU:s exklusiva externa behörighet, eftersom finansunderrättelseenheterna i detalj regleras av penningtvättsdirektivet. Det finns därför en bristande överensstämmelse mellan beskaffenheten hos EU:s externa behörighet och medlemsstaternas praxis att inleda förhandlingar och ingå internationella avtal eller samförståndsavtal med tredjeländers finansunderrättelseenheter. Mot bakgrund av detta agerar medlemsstaternas finansunderrättelseenheter på eget initiativ och utan något deltagande av EU:s institutioner. De är bundna av internationella skyldigheter på grundval av sitt deltagande i Egmontgruppen och sina respektive medlemsstaters medlemskap i arbetsgruppen för finansiella åtgärder eller Moneyval. Internationella avtal eller samförståndsavtal med tredjeländers finansunderrättelseenheter skulle endast vara förenliga med EU:s exklusiva behörighet i alla frågor rörande penningtvättsdirektivet om de begränsades till operativa frågor, vilket inte alltid verkar vara fallet.

När medlemsstaternas finansunderrättelseenheter utbyter information med tredjeländer måste de uppfylla de relevanta kraven i den tillämpliga EU-dataskyddsordningen, som med avseende på finansunderrättelseenheternas samarbete utgörs av den allmänna dataskyddsförordningen[34]. Trots denna tydliga skyldighet tillämpar de flesta finansunderrättelseenheter direktivet om skydd av polisiära uppgifter (direktiv (EU) 2016/680) i stället för eller jämte den allmänna dataskyddsförordningen. Även om detta problem gäller alla aspekter av finansunderrättelseenheternas arbete är det särskilt relevant med avseende på samarbetet med tredjeländer, där kraven och villkoren för utbyte är annorlunda i direktivet om skydd av polisiära uppgifter.

Utifrån svaren på enkäten står det klart att det finns en allmän medvetenhet om denna skyldighet för medlemsstaterna inom ramen för samarbetet med tredjeländers finansunderrättelseenheter, men det råder viss förvirring när det gäller modaliteterna för hur dataskyddskraven efterlevs. Den stora majoriteten av medlemsstaterna svarade att EU:s relevanta dataskyddsstandarder uppfylls genom att medlemsstaterna efterlever de tillämpliga punkterna i Egmontgruppens principer eller genom att sådana bestämmelser införlivas i de berörda samförståndsavtalen. Men dessa bestämmelser reglerar endast sekretessen och säkerheten för de uppgifter som bearbetas eller innehåller begränsningar för deras användning. Bestämmelserna garanterar inte att det finns lämpliga skyddsåtgärder när det gäller verkställighet eller tillgängliga rättsmedel rörande registrerades rättigheter[35].

I kapitel V i den allmänna dataskyddsförordningen fastställs reglerna för överföring av personuppgifter till tredjeländer. I frånvaro av beslut om adekvat skyddsnivå kan överföringar godkännas om det finns lämpliga skyddsåtgärder eller om överföringarna

[34] Enligt artikel 41.1 i direktivet omfattas ”[b]ehandling av personuppgifter enligt detta direktiv [...] av direktiv 95/46/EG”. Eftersom dataskyddsdirektivet från 1995 har ersatts av den allmänna dataskyddsförordningen bör den senare gälla.

[35] Detta krävs enligt artikel 46 i den allmänna dataskyddsförordningen.

omfattas av undantag. I detta avseende rapporterade endast fyra medlemsstater av de 24 som svarade på enkäten att det finns bestämmelser i deras nationella lagstiftning som kräver garantier från motparter i tredjeländer rörande den lämpliga nivån för dataskydd i tredjeländernas respektive jurisdiktioner, och ingen medlemsstat angav att de tillämpade undantagen i den allmänna dataskyddsförordningen för att motivera överföringar av information till tredjeländer[36]. Alla andra medlemsstater underlät att förklara hur deras överföringar av information till tredjeländer antingen regleras eller motiveras. Det ligger på medlemsstaternas ansvar att se till att överföringen av information till tredjeländers finansunderrättelseenheter är laglig och att den uppfyller kraven i EU:s dataskyddsram. Härvid ska de använda någon av de möjligheter som erbjuds genom den allmänna dataskyddsförordningen.

Samtidigt måste man komma ihåg att ett smidigt samarbete och informationsutbyte med tredjeländers finansunderrättelseenheter utgör en av medlemsstaternas internationella skyldigheter. Medlemsstaterna har åtagit sig att göra detta när de gick med på att följa de gemensamma internationella standarder som fastställts av arbetsgruppen för finansiella åtgärder och Egmontgruppen. Båda dessa grupper är centrala intressenter i den globala kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Medlemsstaternas internationella åtaganden att efterleva globala standarder för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism ligger i linje med EU:s intressen och relevanta politik, eftersom ett av penningtvättsdirektivets mål är att införliva dessa globala standarder i EU:s lagstiftning. Att utbyta information med tredjeländers finansunderrättelseenheter är också av stort värde som en global reaktion på kampen mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Det är därför viktigt att säkerställa att det finns full kompatibilitet mellan informationsutbytet med tredjeländers finansunderrättelseenheter och unionens exklusiva behörighet i alla frågor som regleras av penningtvättsdirektivet och av EU:s dataskyddsram.

VI. SLUTSATS

1. Rön rörande finansunderrättelseenheternas verksamhet

EU:s ram – och den internationella ramen – för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism förlitar sig på rapporteringen av misstankar från den privata sektorn, analysen av finansunderrättelseenheterna, och samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna och de relevanta myndigheterna. Det är av högsta vikt att den privata sektorn uppfyller sin rättsliga skyldighet att rapportera misstänkta transaktioner och att den får stöd och hjälp av de relevanta myndigheterna att göra detta. Det är också av avgörande betydelse att finansunderrättelseenheterna kan utföra sina uppdrag och att de, med tanke på de många gränsöverskridande transaktionerna, samarbetar med varandra och med behöriga myndigheter, bl.a. brottsbekämpande myndigheter, men även skatte- och tullmyndigheter och Europeiska byrån för bedrägeribekämpning, på ett mer meningsfullt och effektivt sätt. Medlemsstaternas finansunderrättelseenheters samarbete med tredjeländers finansunderrättelseenheter är också viktigt för att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism på global nivå och för att efterleva de internationella standarderna för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism.

[36] Man kan notera att undantag endast bör användas från fall till fall och inte bör användas för strukturella och systematiska överföringar av uppgifter till tredjeländer.

Sedan kartläggningsrapporten har medlemsstaterna åtgärdat vissa svårigheter genom införlivandet och genomförandet av det fjärde penningtvättsdirektivet och genom vissa operativa insatser som utförts av finansunderrättelseenheterna. Denna rapport är inriktad på de kvarvarande hindren för samarbete.

Analysen av svaren på enkäterna och dialogerna med representanterna för den privata sektorn och med medlemsstaterna visade att den privata sektorns rapportering hindras av det inte finns någon gemensam mall för inlämning av rapporter om misstänkta transaktioner och av att det inte är obligatoriskt att lämna in dessa rapporter på elektronisk väg. Regelbunden återkoppling från finansunderrättelseenheterna till den privata sektorn om kvaliteten på deras rapporter och en strukturell dialog mellan dem för att utbyta typologier, trender och allmän vägledning är av yttersta vikt för att förbättra den privata sektorns möjlighet att på ett korrekt sätt identifiera misstankar och lämna in betydelsefulla rapporter. För att handskas med hot som är gemensamma för alla medlemsstater behöver finansunderrättelseenheterna fastställa en gemensam strategi. Detta skulle stödja finansunderrättelseenheternas arbete när de handskas med information om verkligt ägande och öppenhet i allmänhet, riskbedömning, samarbete med brottsbekämpande myndigheter och hantering av stora internationella finansiella grupper.

Finansunderrättelseenheterna saknar också ibland lämpliga it-verktyg för att på ett effektivt sätt importera och exportera sådan information till/från FIU.net som skulle göra det möjligt för dem att på ett effektivt sätt analysera de rapporter om misstänkta transaktioner som de får in. Dessutom varierar deras tillgång till nationella databaser, vilket hindrar dem från att utföra analyser på det bredaste och mest användbara sättet. Ett antal finansunderrättelseenheter har emellertid börjat utveckla it-verktyg som gör deras nationella analyser mer effektiva och förbättrar den gemensamma analysen av gränsöverskridande ärenden. Gemensamma verktyg baserade på artificiell intelligens (t.ex. för gemensam analys eller identifiering av trender) och maskininlärning (t.ex. för återkoppling till den privata sektorn och utveckling av typologier) skulle kunna utvecklas centralt och göras tillgängliga för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter genom en samarbets- och stödmekanism.

Den territoriella principen går ut på att de ansvariga enheterna rapporterar till finansunderrättelseenheten på den plats där de är etablerade. Därför är det av yttersta vikt att finansunderrättelseenheterna samarbetar med varandra på bredast möjliga sätt. Analysen av svaren på enkäten visar dock att de flesta finansunderrättelseenheter inte har delgett rapporter och information så ofta som de borde ha gjort, och en del har inte gjort det alls. De återkommande tekniska svårigheterna i FIU.nets funktionssätt verkar ha varit en viktig faktor bland dessa svårigheter och gör det mer tungrott för finansunderrättelseenheterna att utbyta information. Under tiden arbetar Europol med att upprätthålla FIU.net och har utarbetat ett förslag på ett nytt system som kommer att ersätta FIU.net. Detta arbete ligger på is i väntan på övervägandet av frågor som ställts av finansunderrättelseenheterna, i synnerhet frågor rörande efterlevnaden av dataskydd. Dessa frågor bör skyndsamt åtgärdas så att utvecklingen av det nya systemet kan fortsätta.

När finansunderrättelseenheterna utbyter information på grundval av begäranden skiljer sig tidsramen för svaren betydligt, och lever inte upp till EU:s standarder för utbyte av information mellan myndigheter i EU, även om den ligger i linje med internationella standarder. Spridningen av relevant information till tillsynsmyndigheter för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism samt andra tillsynsmyndigheter verkar också vara bristfällig, eftersom det finns ett antal hinder för samarbetet i en del medlemsstaters nationella lagstiftning och operativa rutiner som är inriktade på

samarbete med brottsbekämpande myndigheter. Nyligen genomförda ändringar av kapitalkravsdirektivet kommer att bidra till att avhjälpa det sistnämnda problemet.

Medlemsstaternas finansunderrättelseenheter har olika status, befogenheter och organisation, vilket fortsätter att påverka deras möjligheter att få tillgång till och dela med sig av relevant finansiell och administrativ information samt information rörande brottsbekämpning (i synnerhet sådan som innehas av ansvariga enheter och/eller brottsbekämpande myndigheter). Denna svaghet kvarstår och har identifierats i kommissionens rapport om bedömning av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och avser gränsöverskridande verksamhet[37].

EU:s plattform för finansunderrättelseenheter har varit i centrum för fastställandet av ovanstående problem. Den har arbetat hårt de senaste åren för att lösa de flesta av de fastställda problemen på ett operativt betydelsefullt sätt. Den har dock begränsningar ur laglig synvinkel när det gäller att producera rättsligt bindande mallar, vägledningar och standarder. Sådana befogenheter skulle behövas för att klara av de fastställda svårigheterna.

En del aspekter av samarbetet mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter med avseende på informationsutbyte regleras av direktiv 2019/1153 om tillgång till finansiell information och andra uppgifter, vilket antogs den 20 juni 2019. Direktivet innehåller dock inte några regler om exakta tidsfrister eller it-kanaler för utbyte av information mellan de olika medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Dessutom har tillämpningen av de relevanta bestämmelserna begränsats till fall av terrorism och organiserad brottslighet som är kopplad till terrorism.

Bristen på reglering av informationsutbytet mellan medlemsstaternas finansunderrättelseenheter och tredjeländers finansunderrättelseenheter har lett till en icke-harmoniserad strategi för sådana utbyten, och man kan ifrågasätta dessa utbytens efterlevnad av unionens dataskyddsram. En fullständig överensstämmelse mellan informationsutbytet med tredjeländers finansunderrättelseenheter och unionens exklusiva behörighet i alla frågor rörande penningtvättsdirektivet samt EU:s dataskyddsram måste säkerställas, antingen genom att reglera frågan på EU-nivå eller genom att använda de möjligheter som står tillbuds i den allmänna dataskyddsförordningen.

2. Kvarvarande strukturella problem

För att avhjälpa de identifierade bristerna kommer kommissionen att fortsätta fundera över möjliga ytterligare steg och bedöma olika eller kompletterande alternativ till det befintliga systemet. Det är sannolikt att många av de fastställda bristerna kommer att finnas kvar till dess att finansunderrättelseenheternas uppdrag och skyldigheter att samarbeta över gränserna beskrivs i större detalj i EU:s rättsliga ram för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessutom visar den föreliggande bedömningen att det finns behov av en starkare mekanism för att samordna och stödja samarbete och analys över gränserna. Denna mekanism kunde åtminstone omfatta befogenheter att anta rättsligt bindande standarder, mallar och riktlinjer på området för finansunderrättelseenheternas arbete. Den skulle också kunna inkludera vissa aspekter av en centraliserad rapportering och en mer central kapacitetsuppbyggnad på grundval av

[37] Se kapitlet om övergripande svagheter i det arbetsdokument (SWD(2017) 241 final) från kommissionens avdelningar som åtföljer kommissionens rapport om bedömningen av de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet (COM(2017) 340 final) av den 26 juni 2017.

nya it-verktyg (baserade på artificiell intelligens och maskininlärningsteknik) för att stärka och underlätta gemensamma analyser.