



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 11.4.2012
COM(2012) 168 final

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

**om tillämpningen av direktiv 2005/60/EG om åtgärder för att förhindra att det
finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism**

(Text av betydelse för EES)

RAPPORT FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET OCH RÅDET

om tillämpningen av direktiv 2005/60/EG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt och finansiering av terrorism

(Text av betydelse för EES)

1. INLEDNING

I direktiv 2005/60/EG (nedan kallat *tredje direktivet mot penningtvätt*) fastställs regelverket för att skydda sundheten, integriteten och stabiliteten i kreditinstitut och finansiella institut och tilltron till det finansiella systemet som helhet mot risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. EU:s bestämmelser baseras till stor del på internationella standarder som har antagits av arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF), och eftersom direktivet följer principen om minimal harmonisering kompletteras regelverket av regler som antas på nationell nivå¹.

FATF har gjort en genomgripande översyn av de internationella standarderna, som utmynnade i att en ny uppsättning rekommendationer antogs i februari 2012². Parallellt med den internationella processen har Europeiska kommissionen gjort en egen översyn av EU:s regelverk. Översynen har bland annat omfattat en extern undersökning som publicerats av kommissionen om tillämpningen av det tredje direktivet mot penningtvätt (nedan kallad *Deloitteundersökningen*)³, samt omfattande kontakter och samråd med privata intressenter, med det civila samhällets organisationer⁴ och med företrädare för EU-medlemsstaternas reglerings- och tillsynsmyndigheter.

I det tredje direktivet mot penningtvätt gavs kommissionen i uppdrag att lägga fram en rapport om genomförandet för Europaparlamentet och rådet, där den särskilt skulle granska behandlingen av advokater och andra oberoende jurister (artikel 42). Dessutom begärdes en rapport om tröskelvärde i procent när det gäller identifieringen av verkliga förmånstagare (artikel 43).

Denna rapport har tre syften:

1. Att ge återkoppling från kommissionens översynsprocess om hur direktivet har tillämpats.

¹ Direktivet ingår ett större paket av lagstiftningsåtgärder som syftar till att förhindra penningtvätt och finansiering av terrorism, däribland förordning (EG) nr 1781/2006 (information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel), förordning (EG) nr 1889/2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen och rådets beslut 2000/642/RIF om en samarbetsordning för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter avseende utbyte av information, samt EU:s lagstiftning om frysning av tillgångar.

² <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/49/29/49684543.pdf>.

³ *Final Study on the Application of the Anti-Money Laundering Directive*, Deloitte, december 2010, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20110124_study_amld_en.pdf.

⁴ Dessutom hölls två möten med privata intressenter under 2011.

2. Att uppfylla de skyldigheter som fastställs i artiklarna 42 och 43 i det tredje direktivet mot penningtvätt.
3. Att överväga behovet av eventuella ändringar mot bakgrund av såväl kommissionens egna slutsatser som de nyligen antagna internationella standarderna.

Efter det att den här rapporten har antagits uppmanar kommissionen berörda intressenter att lämna sina synpunkter. Kommissionen tänker fortsätta arbetet med lagstiftningstexterna, som är tänkta att antas under hösten 2012.

2. TILLÄMPNING AV DIREKTIVET

Denna rapport är uppbyggd efter ett antal identifierade huvudteman som är centrala för målen för det tredje direktivet mot penningtvätt. För varje tema undersöks hur befintliga regler har tillämpats, vilka faktorer som kan vara pådrivande för förändringar (särskilt till följd av den internationella översynen) och vilka alternativ som kan finnas för att ändra de befintliga EU-reglerna. Utöver den tematiska genomgången görs en särskild analys av de frågor som anges i artiklarna 42 och 43 i direktivet. I bilagan till rapporten behandlas slutligen en närliggande fråga: gränsöverskridande elektroniska överföringar.

2.1. Tillämpning av en riskbaserad metod

Med en riskbaserad metod går det att bedöma risker och sätta in resurser där de behövs mest på ett mer målinriktat och fokuserat sätt. Det nuvarande EU-regelverket innehåller redan delar som gör det möjligt att tillämpa en riskbaserad metod för både de medlemsstater och myndigheter som deltar i tillsynen och de institutioner och personer som har ansvar för tillämpningen av regler för penningtvätt/finansiering av terrorism (nedan kallade *ansvariga enheter*).

I direktivet ges länderna utrymme att utforma sina egna riskbaserade metoder och att besluta om vilken grad av riskbaserade åtgärder som de ansvariga enheterna får tillämpa. I Deloitteundersökningen rapporterades att stora variationer i de nationella åtgärderna kan försvåra den gränsöverskridande efterlevnaden och att det saknas praktisk vägledning.

I de nya FATF-standarderna breddas tillämpningen av den riskbaserade metoden. På nationell nivå måste länderna identifiera, bedöma och förstå riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism och de måste sätta av resurser för att reducera dessa risker. Länderna måste se till att större risker identifieras och reduceras, men kan tillåta enklare åtgärder för vissa krav när man har konstaterat lägre risk. FATF menar att överstatliga riskbedömningar för penningtvätt och finansiering av terrorism bör beaktas. FATF anser också att tillsynsmyndigheter bör tillämpa en riskbaserad metod för sitt tillsynsarbete som baseras på deras uppfattning av riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism i det land och inom de enheter som de utövar tillsyn över. FATF kräver att ansvariga enheter ska bedöma risker för kunder, länder/geografiska områden och kanaler för produkter/tjänster/transaktioner/leveranser.

Man bör överväga att införa följande delar i den riskbaserade metoden vid den kommande översynen av direktivet:

- **Nationella/överstatliga riskbedömningar:** En skyldighet skulle kunna införas för medlemsstater att utföra och uppdatera riskbedömningar i linje med de nya FATF-rekommendationerna. En gemensam metod för medlemsstaterna kan

övervägas för att underlätta en bättre samordning och ökad enhetlighet, liksom utveckling av en överstatlig metod för riskbedömningar i förekommande fall.

- **Riskbaserad metod för tillsyn:** Användningen av en riskbaserad metod för tillsyn skulle kunna beskrivas mer ingående i EU-regelverket, inbegripet behovet av att tillsynsmyndigheterna måste vara medvetna om de risker som deras övervakade enheter är utsatta för. Detta skulle kunna omfatta sektorsspecifik vägledning. Underkommittén för kampen mot penningtvätt⁵ skulle till exempel kunna få i uppdrag att ge vägledning om frågor som påverkar tillsynen av den finansiella sektorn.
- **Riskbaserad metod som tillämpas av finansiella institut och särskilda icke-finansiella företag och yrken:** Ett uttryckligt krav skulle kunna införas på att riskbaserade förfaranden som utformas av ansvariga enheter ska vara lämpliga för enhetens storlek och egenskaper och att de måste vara dokumenterade, uppdaterade och tillgängliga för de behöriga myndigheterna.

2.2. Kriminalisering av penningtvätt och finansiering av terrorism

Den pågående utvecklingen mot kriminalisering på EU-nivå grundas på rambeslut 2001/500/RIF av den 26 juni 2001⁶, en rättsakt som ingick i den tidigare tredje pelaren. I Europarådets konvention från 1990 om förverkande av vinning av brott (uppdaterad 2005)⁷ ingår också lagöverträdelse i samband med penningtvätt och finansiering av terrorism.

Enligt artikel 1.1 i det tredje direktivet mot penningtvätt ska medlemsstaterna säkerställa att penningtvätt och finansiering av terrorism förbjuds. Man har i stor utsträckning överlåtit på medlemsstaterna att i sina rättssystem införa en kriminalisering av dessa lagöverträdelse, vilket är ett huvudkrav i FATF-standarderna.

Det kan dock vara tänkbart med en kriminalisering på EU-nivå. En översyn av det tredje direktivet mot penningtvätt baserad på artikel 114 i fördraget skulle dock inte vara någon lämplig rättslig grund för en sådan kriminalisering av penningtvätt och finansiering av terrorism. Därför bör man överväga att införa en skyldighet för medlemsstaterna att kriminalisera penningtvätt och finansiering av terrorism i en särskild rättsakt baserad på artikel 83.1 i EUF-fördraget, som infördes genom Lissabonfördraget.

2.3. Omfattning

2.3.1. Allvarliga brott

Lagöverträdelsen penningtvätt (artikel 1.2) begås när pengar som utgör vinning av ”brottslig verksamhet” tvättas. I artikel 3.5 fastställs en rad ”allvarliga brott” som betraktas som brottslig verksamhet. Utöver de lagöverträdelse som förtecknas intas i direktivet en generell hållning gentemot alla andra lagöverträdelse som kan leda till fängelsestraff baserat på en kombination av trösklarna för högsta och lägsta straff⁸.

⁵ Underkommittén för kampen mot penningtvätt i den gemensamma kommittén för de europeiska tillsynsmyndigheterna bistår de europeiska tillsynsmyndigheterna genom en övervakande funktion för att se till att EU-lagstiftningen tillämpas konsekvent.

⁶ <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2005:068:0049:0051:sv:PDF>.

⁷ <http://conventions.coe.int/Treaty/EN/Treaties/html/198.htm>.

⁸ Artikel 3.5 f.

I de nya FATF-standarderna har "skattebrott (relaterade till direkta skatter och indirekta skatter)" införts som ett förbrott, men FATF ger ingen ytterligare vägledning om hur detta bör tillämpas.

Därför bör man överväga om

- det nuvarande tillvägagångssättet med "alla allvarliga brott" är tillräckligt för att täcka skattebrott,
- skattebrott bör införas som en särskild kategori "allvarliga brott" enligt artikel 3.5 och/eller
- det krävs en närmare definition av skattebrott.

2.3.2. *Utöka räckvidden utöver befintliga ansvariga enheter*

- (a) **Spelsektorn:** "Kasinon" ingår i räckvidden för det tredje direktivet mot penningtvätt, men det ges ingen definition. Direktivet omfattar också verksamhet som utövas på internet (skäl 14) och omfattar därmed även onlinekasinon. Deltagarna i samråden har generellt ställt sig bakom en bredare definition av spelverksamhet i direktivet, men den exakta räckvidden bör fastställas på riskbaserad grund på nationell nivå. Man bör se till att fånga upp spelverksamhet som medför ökad risk för penningtvätt och finansiering av terrorism och samtidigt undvika att införa alltför stora bördor för verksamheter med lägre risk.

Kommissionens avdelningar planerar att under 2012 anta en handlingsplan om onlinespel, varför det är lämpligt att se till att eventuella föreslagna initiativ för hantering av penningtvätt inom denna sektor och översynen av det tredje direktivet mot penningtvätt stämmer överens med varandra.

- (b) **Andra typer av finansiella ombud:** Vid samråden med medlemsstaterna föreslog vissa respondenter att direktivets tillämpningsområde skulle utvidgas till att omfatta alla ombud som agerar för finansiella instituts räkning. Vissa menade att det kan finnas risker för penningtvätt förknippade med de finansiella ombudens verksamheter. Man bör överväga att avspegla ombudens roll antingen separat eller inom ramen för de skyldigheter som gäller för finansiella institut, särskilt när de tillhandahåller gränsöverskridande finansiella tjänster (denna fråga behandlas ytterligare i avsnitt 2.10 – tillsyn).
- (c) **Nationella centralbanker:** Under samråden kom det förslag om att man bör överväga att uttryckligen tillämpa direktivet på centralbanker genom att utvidga det på ett sätt som tar hänsyn till det som särskilt kännetecknar deras transaktioner, tillsyn och behov av att skydda sitt oberoende.
- (d) **Fastighetsmäklare/uthyrningsföretag:** I artikel 2.1.3 d införlivas fastighetsmäklare i direktivets tillämpningsområde, men deras verksamhet definieras inte. När det gäller uthyrningsföretags verksamhet finns det belegg för att även denna sektor är sårbar för penningtvätt. Det sägs inget om denna fråga i de reviderade FATF-standarderna. Vid samråden med medlemsstaterna föreslogs det att man skulle överväga om direktivet uttryckligen bör omfatta uthyrningsföretag.

- (e) **Personer som handlar med ädelstenar och ädelmetaller:** Den allmänna klausulen i artikel 2.1.3 e där det talas om "[a]ndra fysiska eller juridiska personer som handlar med varor endast i den mån som betalning görs kontant med ett belopp om 15 000 EUR eller mer" omfattar personer som handlar med ädelstenar och ädelmetaller. Det hänvisas också särskilt till dem i skäl 18. Kommissionen har uppmärksamats på att vissa privata intressenter inom sektorn fruktar att kriminella personer utnyttjar avsaknaden av kundkontroll inom vissa medlemsstater för att tvätta pengar som utgör vinning av brottslig verksamhet i denna sektor.

Man bör överväga om det kan behövas åtgärder för att ta itu med de särskilda riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism inom denna sektor.

- (f) **Undantag:** Enligt artikel 2.2 i direktivet får medlemsstaterna besluta att fysiska och juridiska personer som bedriver finansiell verksamhet endast tillfälligt eller i mycket ringa omfattning, och där risken för att penningtvätt eller finansiering av terrorism ska förekomma är liten, inte ska omfattas av direktivets tillämpningsområde. Enligt de reviderade FATF-standarderna får penning- eller värdeöverföringar inte omfattas av ett sådant undantag.

Man bör överväga att ändra direktivet för att ta hänsyn till detta.

2.4. Kundkontroll

I det tredje direktivet mot penningtvätt införs krav på kundkontroll i tre nivåer: normal kundkontroll, skärpta krav på kundkontroll och lägre krav på kundkontroll. Vid normal kundkontroll måste den ansvariga enheten identifiera och kontrollera sina kunder och kundernas verkliga förmånstagare, förstå affärsförbindelsens utformning och utöva fortlöpande övervakning. När det gäller skärpt kundkontroll måste den ansvariga enheten vidta ett antal ytterligare föreskrivna åtgärder utifrån en riskbedömning. Vid lägre krav på kundkontroll kan de ansvariga enheterna vidta mindre omfattande åtgärder för vissa typer av kunder eller företag.

Normal kundkontroll: I Deloitteundersökningen konstaterades att de största avvikelserna i tillämpningen av direktivet gällde tröskeln för att kräva kundkontroll vid enstaka transaktioner. Respondenterna har under kommissionens granskningsprocess begärt ett antal förtydliganden av de befintliga reglerna. Därför bör man överväga att

- sänka tröskelvärdet på 15 000 euro i artikel 7 b för enstaka transaktioner,
- sänka tröskelvärdet på 1 000 euro för elektroniska överföringar av medel i förordning (EG) nr 1781/2006,
- harmonisera metoden för att identifiera och/eller sammanställa en förteckning över EU-omfattande erkända identitetshandlingar som utfärdas av medlemsstaterna för att underlätta identifiering/kontroll av kunder,
- förtydliga skyldigheterna för båda parter vid användning av tredje part.

Skärpta krav på kundkontroll: Ett antal intressenter har föreslagit en mer flexibel metod för att avgöra när och vilka åtgärder som bör vidtas i fråga om skärpta krav på kundkontroll som är mer anpassade efter de risker som hanteras. Vissa medlemsstater har till exempel begärt en

omprövning av kravet på att situationer där köparen inte träffar säljaren fysiskt automatiskt klassas som högrisksituationer och vill att direktivet ska ta hänsyn till nya betalningsmetoder och ny teknik. Man bör överväga en lösning som införlivar de reviderade FATF-standarderna och titta på olika faktorer som bör spela in (till exempel kundrisk, geografisk risk och risker i samband med produkt-, tjänst- och leveranskanaler), samtidigt som man bör ta hänsyn till att risker varierar och att faktorerna måste ses i sitt större sammanhang.

Lägre krav på kundkontroll: Enligt EU:s regelverk kan vissa typer av kunder eller produkter som utgör en lägre risk för penningtvätt undantas från de normala kraven på kundkontroll, även om de ansvariga enheterna fortfarande måste utöva fortlöpande övervakning för att upptäcka ovanliga transaktioner. Denna metod har kritiserats i vissa ömsesidiga utvärderingsrapporter från FATF, eftersom de anses vara ett fullständigt undantag och inte ett förenklat system. Underkommittén för kampen mot penningtvätt gjorde en undersökning av lägre krav på kundkontroll som visade att det fanns skillnader i tillämpningen av detta undantag i de olika medlemsstaterna. Vissa medlemsstater beviljar sina institutioner ett fullständigt undantag från kundkontroll medan andra kräver en miniminivå av kundkontroll.

Enligt FATF-standarderna får finansiella institut tillämpa lägre krav på kundkontroll ”när risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är lägre ... förutsatt att landet eller det finansiella institutet har gjort en lämplig riskanalys”. I standarderna anges faktorer och exempel på situationer som medför lägre risk.

Därför bör man överväga

- att förtydliga att lägre krav på kundkontroll inte är ett fullständigt undantag från kraven på kundkontroll,
- om det i direktivet bör anges vilka riskfaktorer som behöver övervägas när man avgör om lägre krav på kundkontroll kan tillämpas, eller om direktivet bör innehålla specifika exempel på när lägre krav kan tillämpas,
- om det bör utarbetas ytterligare vägledning om riskfaktorer (av till exempel underkommittén för kampen mot penningtvätt i fråga om den finansiella sektorn),
- om det (antingen i direktivet eller genom vägledning) bör anges en minimiuppsättning åtgärder som måste vidtas av de ansvariga enheterna i situationer med lägre krav på kundkontroll,
- att i linje med de nya FATF-standarderna införa en riskbaserad metod för att avgöra om lägre krav på kundkontroll ska tillämpas när en affärsförbindelse inleds med ett annat finansiellt institut som är licensierat i EU eller behandlas som ett likvärdigt tredjeland.

2.5. Personer i politiskt utsatt ställning

I det tredje direktivet mot penningtvätt definieras ”personer i politiskt utsatt ställning” som fysiska personer som har eller tidigare har haft viktiga offentliga funktioner och sådana personers närmaste familjemedlemmar och kända medarbetare. Ansvariga enheter är skyldiga att tillämpa skärpta krav på kundkontroll i fråga om personer i politiskt utsatt ställning som är bosatta i en annan medlemsstat eller i ett tredjeland.

I FATF-standarderna har det införts riskbaserade krav för inhemska personer i politiskt utsatt ställning, vilket innebär att de nya standarderna har olika nivåer för förpliktelser i fråga om utländska och inhemska personer i politiskt utsatt ställning, såväl för kunder och som för kunders verkliga förmånstagare. Enligt FATF är personer i politiskt utsatt ställning personer som har fått framträdande politiska funktioner av främmande länder, av det egna landet eller av en internationell organisation. Kraven för utländska personer i politiskt utsatt ställning omfattar inte något krav på bosättning. Dessutom har FATF infört särskilda krav för att kontrollera om förmånstagaren för en livförsäkring är en person i politiskt utsatt ställning.

Vissa intressenter som deltog i Deloitteundersökningen ansåg att definitionen av personer i utsatt politisk ställning är för omfattande. Det har framför allt rapporterats om svårigheter på grund av den breda definitionen av familjemedlemmar och kända medarbetare. Det finns också problem i fråga om tillgång till informationen i databaser, kostnaderna för detta och informationens tillförlitlighet. Det råder osäkerhet om hur länge en person ska ha offentliga funktioner innan denne blir en person i politiskt utsatt ställning och om direktivets bestämmelse om att en person upphör att vara en person i politiskt utsatt ställning ett år efter att denne har lämnat sina funktioner verkligen är tillräcklig för att hantera den eventuella risken. Dessutom finns det viss tveksamhet om huruvida angivelsen i direktivets skäl om att ledningens godkännande ska inhämtas från ”den hierarkiska nivån direkt ovanför den person som begär ett sådant godkännande” är tillräcklig, eftersom detta kan vara en medarbetare med en förhållandevis låg befattning.

Privata intressenter brukar dessutom återkommande kräva stödåtgärder för att hantera tillgången till, tillförlitligheten i och kostnaderna för de uppgifter om namn/kategorier personer i utsatt politisk ställning som ansvariga enheter har tillgång till och vilka uppgiftsskyddsfrågor som detta kan ge upphov till. Det måste göras en noggrann bedömning av genomförbarheten och lämpligheten av sådana åtgärder.

Man bör överväga att förtydliga det tredje direktivet mot penningtvätt och genomförandedirektivet⁹ för att ta hänsyn till FATF-ändringarna, till exempel genom att

- införliva de nya FATF-bestämmelserna för inhemska personer i politiskt utsatt ställning och personer i politiskt utsatt ställning i internationella organisationer,
- ta bort bosättningskriterierna,
- införliva bestämmelser om livförsäkring,
- förtydliga att en riskbaserad metod bör tillämpas för personer i politiskt utsatt ställning även efter att de har lämnat sina uppdrag,
- förtydliga definitionen av ”ledning”.

2.6. Verklig förmånstagare

I detta avsnitt går analysen djupare än frågan om tröskelvärden och det görs en mer omfattande undersökning av andra frågor som är förknippade med verkliga förmånstagare i det tredje direktivet mot penningtvätt.

⁹

Kommissionens direktiv 2006/70/EG.

2.6.1. Tröskelvärde på 25 % för verklig förmånstagare

Enligt artikel 43 i det tredje direktivet mot penningtvätt ska kommissionen lägga fram en rapport till Europaparlamentet och rådet om tröskelvärde i procent i artikel 3.6, ”med särskild betoning på den eventuella nyttan och följderna av en minskning av procentandelen i artikel 3.6 a i, 3.6 b i och 3.6 b iii från 25 procent till 20 procent”.

I artikel 3.6 i det tredje direktivet mot penningtvätt definieras ”verklig förmånstagare” som den fysiska person som ytterst äger eller kontrollerar kunden och/eller den fysiska person för vars räkning en transaktion eller en verksamhet utförs. Det förtydligas ytterligare vilka minimikrav som ska tillämpas för företagsenheter och andra juridiska enheter och organisationer som förvaltar och fördelar medel. När det tredje direktivet mot penningtvätt antogs ansågs ett tröskelvärde på ett innehav på 25 % av tillgångar eller rösträtter, eller, i fråga om förvaltade medel, förmånstagare för minst 25 % av tillgångarna, vara tillräckligt för att en person ska anses vara verklig förmånstagare med avseende på penningtvätt och finansiering av terrorism.

I Deloitteundersökningen konstaterades på grundval av enkäten bland intressenterna och myndigheterna i medlemsstaterna att det fanns ett betydande antal intressenter som inte ville ha ett sänkt tröskelvärde. De ansåg att en sänkning av tröskelvärde inte skulle ge några större fördelar, men däremot höja fullgörandekostnaden och öka den administrativa bördan. Kommissionen har inte fått några ytterligare belägg för att tröskelvärde behöver ändras.

Kommissionen kommer noggrant att överväga om det är lämpligt att ändra tröskelvärde på 25 %.

2.6.2. Verklig förmånstagare – genomförandefrågor

Underkommittén för kampen mot penningtvätt¹⁰ fann att medlemsstaterna använder olika metoder för att avgöra hur tröskelvärde ska beräknas. Vissa medlemsstater anser att den slutliga verkliga förmånstagaren är den eller de personer som äger/kontrollerar minst 25 % av kunden, medan andra medlemsstater uppfattar den slutliga verkliga förmånstagaren som den eller de personer som kontrollerar minst 25 % av kunden eller av någon enhet som äger minst 25 % av kunden.

Andra aspekter på definitionen skapar osäkerhet eller skillnader i medlemsstaternas tolkning, särskilt när det gäller vad som avses med ”på annat sätt utövar kontroll över en juridisk enhet” i artikel 3. Dessa skillnader kan skapa problem och öka kostnaderna på gruppnivå när man utformar processer för att identifiera kunder och bedöma kundrisk. De kan också påverka de rättvisa villkoren för finansiella institut och särskilda icke-finansiella företag och yrken i medlemsstaterna. Effektiviteten i genomförandet har också hindrats av att intressenterna i den privata sektorn har varit osäkra på vad som avses med ”lämpliga” åtgärder.

I de reviderade FATF-standarderna anges en metod för att identifiera och kontrollera verkliga förmånstagare och beskrivs åtgärder för att hitta en fysisk person med kontrollerande ägarintresse eller (om det inte går att hitta någon sådan person eller om det råder tvivel om huruvida det kontrollerande ägarintresset är den verkliga förmånstagaren) den fysiska person som utövar kontroll på annat sätt. Om dessa steg inte leder till identifiering av en fysisk person bör en fysisk person i ledningen identifieras. Det har funnits brett stöd för denna metod bland medlemsstaterna, även om man generellt är överens om att det sista alternativet

¹⁰ Rapport om rättsligt och tillsynsmässigt genomförande i EU:s medlemsstater i fråga om kraven på verklig förmånstagare och kundkontroll enligt det tredje direktivet mot penningtvätt av den 26 september 2011.

(identifiering av en person i ledningen) inte får uppfattas som ett sätt att kringgå behovet av att förstå vem som i slutändan kontrollerar en juridisk person.

2.6.3. Tillgång till information om verklig förmånstagare

Avsaknad av offentliga uppgifter om den verkliga förmånstagaren uppfattas av vissa intressenter som ett hinder för att tillämpa kraven i praktiken. Ansvariga enheter har med stöd från det civila samhällets organisationer lagt fram goda argument för offentligt stöd på detta område. Denna fråga lyftes också fram i Europeiska kommissionens strategi för den inre säkerheten, där det föreslogs att EU skulle överväga att ”se över **EU:s lagstiftning mot penningtvätt** på grundval av diskussioner med sina internationella partner i arbetsgruppen för finansiella åtgärder”¹¹. Syftet skulle vara att ge ökade möjligheter till insyn i juridiska personer och rättsliga arrangemang.

I Europaparlamentets resolution av den 15 september 2011 uppmanas kommissionen att ”låta bekämpningen av anonyma skalbolag i jurisdiktioner som tillämpar sekretess (...) få en central plats i den kommande reformen av direktivet om bekämpning av penningtvätt”¹².

Enligt de nya FATF-standarderna ska länderna se till att det finns grundläggande uppgifter tillgängliga i register och/eller hos företaget självt. För juridiska konstruktioner erkänns i standarderna förvaltarens roll som innehavare av uppgifter om den verkliga förmånstagaren och det införs ett krav på att förvaltare måste offentliggöra sin status när de har att göra med de rapporterade parterna.

2.6.4. Ytterligare överväganden

Man bör överväga att göra ett antal ändringar av direktivet, däribland följande:

- Förtydliga definitionen av verklig förmånstagare mot bakgrund av de ändringar som FATF har kommit överens om och slutsatserna från underkommittén för kampen mot penningtvätt.
- Införa åtgärder för att främja insynen i juridiska personer/juridiska konstruktioner, antingen i direktivet mot penningtvätt eller i någon annan befintlig rättsakt inom det bolagsrättsliga området.

2.7. Rapporteringsskyldigheter

Enligt artikel 22.1 i det tredje direktivet mot penningtvätt ska ansvariga enheter och personer utan dröjsmål underrätta finansunderrättelseenheten om det finns skälig grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta bör göras direkt, eller ”utan dröjsmål och i ofiltrerat skick” genom det självreglerande organet, om landet har utsett ett sådant för vissa icke-finansiella yrken. Enligt artikel 35.3 i det tredje direktivet mot penningtvätt ska medlemsstaterna se till att det i de fall det är möjligt lämnas lämplig feedback om rapporter om misstänkta transaktioner.

Det har uttryckts vissa farhågor om enhetligheten i statistiska uppgifter om rapporter om misstänkta transaktioner¹³. Eurostat har samlat in en avsevärd mängd information om

¹¹ Kommissionens meddelande: EU:s strategi för den inre säkerheten i praktiken: Fem steg mot ett säkrare Europa, KOM(2010) 673 slutlig.

¹² Europaparlamentets resolution av den 15 september 2011 om EU:s insatser för att bekämpa korruption.

nyckelindikatorer från finansunderrättelseenheterna¹⁴. När det gäller inlämnandet av rapporter har kommissionens avdelningar i ett arbetsdokument¹⁵ förtydligat vilket lands finansunderrättelseenhet som rapporterna bör skickas till i gränsöverskridande situationer.

Man bör överväga att införa ett antal förtydliganden och nya bestämmelser i direktivet:

- Det nya EU-regelverket bör förstärka de befintliga bestämmelserna som ålägger finansunderrättelseenheterna att lämna allmän feedback till de rapporterande enheterna i rätt tid.
- Skapa en uttalad roll för självreglerande organ i rapporteringsprocessen (till exempel införa riktlinjer).
- Införa ett uttryckligt krav på att rapporteringen ska göras till finansunderrättelseenheten i värdmedlemsstaten.
- Förtydliga att i de fall där medlemsstaterna konstaterar att översändningen av rapporter om misstänkta transaktioner filtreras bör de aktivt överväga att kräva rapportering direkt till finansunderrättelseenheten.
- Förstärka kravet i artikel 33 i fråga om statistiska uppgifter för att få fram mer omfattande och jämförbar statistik.

2.8. Finansunderrättelseenheter

Enligt artikel 38 i det tredje direktivet mot penningtvätt har kommissionen en roll när det gäller att underlätta samordningen mellan finansunderrättelseenheter, men i övrigt har kommissionen ingenting att göra med samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna.

Det nuvarande regelverket för samarbete mellan finansunderrättelseenheter baseras på ett beslut av rådet 2000¹⁶. Vid diskussionerna inom ramen för plattformen för finansunderrättelseenheter¹⁷ har det framkommit ett antal brister i de nuvarande systemen: samarbete i fråga om finansiering av terrorism föreskrivs inte i beslutet och tidigare internationella händelser har visat på svårigheter för finansunderrättelseenheter att samarbeta på grundval av förteckningar över särskilda personer eller att vidta åtgärder innan det har lämnats in en rapport om misstänkta transaktioner. Praktisk erfarenhet har visat vilka typer av problem som kan uppstå till följd av olika tolkningar av den rättsliga grund som beslutet ger för att inleda vissa typer av samarbete, till exempel automatiskt informationsutbyte när man upptäcker kopplingar till en annan medlemsstat. Vissa av problemen med att utbyta information beror på att finansunderrättelseenheterna har olika befogenheter på nationell nivå,

¹³ I artikel 33 i det tredje direktivet mot penningtvätt fastställs minimikrav på de statistiska uppgifter som medlemsstaterna måste samla in.

¹⁴ Se Eurostats arbetsdokument *Money Laundering in Europe*, http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-RA-10-003/EN/KS-RA-10-003-EN.PDF.

¹⁵ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar om betalningsinstituts tillsyn över och rapportering om penningtvätt i olika gränsöverskridande situationer, SEK(2011)1178 slutlig, 4.10.2011, http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/20111104-paper_sv.pdf.

¹⁶ Rådets beslut 2000/642/RIF av den 17 oktober 2000 om en samarbetsordning för medlemsstaternas finansunderrättelseenheter avseende utbyte av information.

¹⁷ EU:s plattform för finansunderrättelseenheter bildades 2006 av Europeiska kommissionen, och samlar deltagare från medlemsstaternas finansunderrättelseenheter. Den har som huvudsyfte att underlätta samarbetet mellan finansunderrättelseenheterna.

till exempel i fråga om tillgången till information, och detta påverkar effektiviteten i samarbetet.

I Stockholmsprogrammet 2010–2014¹⁸ uppmanas kommissionen och medlemsstaterna att ”vidareutveckla informationsutbytet mellan finansunderrättelseenheter (FIU)” för att bekämpa korruption och ekonomisk brottslighet.

Man bör överväga att ta hänsyn till den senaste utvecklingen hos FATF i fråga om finansunderrättelseenheter, där förändringarna bland annat handlar om att förtydliga att finansunderrättelseenheter bör kunna få tillgång till information som inhämtats av alla ansvariga enheter för att uppfylla kraven i fråga om bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Länderna bör ha mekanismer för att snabbt kunna avgöra om fysiska eller juridiska personer har eller kontrollerar konton, och en begäran om samarbete bör utlösa samma befogenheter som för en rapport om misstänkta transaktioner som lämnas inom landet. När det gäller EU bör man överväga att stärka samarbetet mellan EU och finansunderrättelseenheter utöver de internationella standarderna, harmonisera de befogenheter som finansunderrättelseenheter kan få på nationell nivå och införliva det arbete som för närvarande bedrivs i detta avseende inom EU:s plattform för finansunderrättelseenheter. Man bör också överväga att införliva bestämmelser om samarbete mellan finansunderrättelseenheter i det kommande direktivet mot penningtvätt.

2.9. Gruppefterlevnad

Enligt artikel 34 i direktivet ska ansvariga personer och institutioner införa ”tillfredsställande och lämpliga” riktlinjer och förfaranden för att hantera risker för penningtvätt och finansiering av terrorism.

I sitt arbetsdokument 2009¹⁹ rapporterade kommissionens avdelningar att finansiella institut som bedriver gränsöverskridande verksamhet i allmänhet har valt att utveckla en policy för penningtvätt på gruppnivå, särskilt inom EU. I de nya FATF-standarderna införs ett krav (som i stora delar återspeglar arbetet inom Baselkommittén för banktillsyn) på att finansiella grupper ska införa gruppomfattande program mot penningtvätt och finansiering av terrorism, däribland rutiner och förfaranden för att dela information inom gruppen.

Man bör överväga att införa nya krav i direktivet med hänsyn till att det nuvarande direktivet redan innehåller ett antal bakomliggande antaganden om efterlevnad på gruppnivå i artiklarna 31.1 och 34.2. Det kan också behövas ytterligare förtydliganden för att ta itu med de problem som identifierades i arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar enligt följande:

- Begreppet *grupp* förekommer för närvarande endast i artikel 28.3 om undantag från förbudet mot att offentliggöra att en rapport om misstänkta transaktioner har lämnats in eller att det pågår en utredning om penningtvätt eller finansiering av terrorism. En definition av *grupp* skulle kunna införas i artikel 3 för att tillåta ett bredare tillämpningsområde.

¹⁸ (2010/C 115/01). EUT, 4.5.2010.

¹⁹ Arbetsdokument från kommissionens avdelningar *Compliance with the AML Directive by cross-border banking institutions at group level* SEK(2009) 939 av den 30 juni 2009. http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/compli_cbb_en.pdf.

- Det bör införas en uttalad möjlighet att tillåta flöden av information inom gruppen om eventuella misstänkta transaktioner innan en rapport lämnas in, samtidigt som skyldigheter beträffande dataskydd iakttas.
- Det bör bli möjligt att tillåta flöden av information till huvudkontorets revisorer. Oberoende revisorer omfattas inte av definitionen av *grupp* och kan därför inte omfattas av undantaget i artikel 28.3.

2.10. Tillsyn

Enligt artikel 37 i det tredje direktivet mot penningtvätt är medlemsstaterna skyldiga att kräva att behöriga myndigheter ska övervaka och vidta åtgärder för att säkerställa att ansvariga personer och institut uppfyller kraven i direktivet.

Arbetsdokumentet från kommissionens avdelningar²⁰ handlar visserligen om betalningsinstituts tillsyn över och rapportering om penningtvätt men har större konsekvenser när det gäller hem- och värdfrågor inom andra områden. I kommissionens dokument förtydligas hur värdmedlemsstatens bestämmelser om penningtvätt ska uppfyllas, särskilt i fråga om

- fördelning av tillsynsbefogenheter mellan hem- och värdmyndigheter,
- förebyggande och verkställande befogenheter för värdlandets myndigheter,
- möjligheten för värdlandets myndigheter att med hänsyn till proportionalitetsprincipen kräva att det ska inrättas ett ”överombud”/central kontaktpunkt för ombud, eller att det ska finnas en särskild efterlevnadsansvarig inom territoriet.

Underkommittén för kampen mot penningtvätt arbetar med ett eget protokoll om den praktiska tillämpningen av kommissionens förtydliganden.

Man bör överväga att göra ytterligare förtydliganden i det nya direktivet och även förtydliga skillnaden mellan bestämmelserna om passförfaranden i direktivet om betaltjänster och e-penningdirektivet å ena sidan och värdmedlemsstatens bestämmelser om penningtvätt å andra sidan. Det bör förtydligas hur tillsynsbefogenheter för penningtvätt ska tillämpas i gränsöverskridande situationer, till exempel genom att man föreskriver att värdmedlemsstatens myndighet bör kunna införa sanktioner, t.ex. avbryta verksamheten, om förfarandena för kundkontroll inte har tillämpas korrekt, eller genom bestämmelser med tonvikt på samarbete, informationsutbyte och delegering av ansvar. Slutligen bör man också överväga att införa bestämmelser om samarbete mellan myndigheter i det nya direktivet.

2.11. Självreglerande organ

Enligt artikel 37.5 i det tredje direktivet mot penningtvätt får självreglerande organ inom vissa sektorer (revisorer, skatterådgivare, notarier och andra jurister) övervaka och säkerställa efterlevnaden av kraven i fråga om penningtvätt, medan det genom artikel 23 ges möjlighet att utse ett lämpligt självreglerande organ som ska styra rapporter om misstänkta transaktioner till finansunderrättelseenheten.

²⁰

Se fotnot 15.

I FATF-standarderna erkänns de självreglerande organens roll, förutsatt att dessa organisationer kan se till att deras medlemmar uppfyller sina skyldigheter i fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism. Enligt standarderna kan dessa organ också utarbeta riktlinjer och lämna feedback på hur nationella åtgärder ska tillämpas, särskilt i fråga om rapportering av misstänkta transaktioner. Under kommissionens samråd har vissa medlemsstater ifrågasatt det lämpliga i att fortsätta att ge självreglerande organ sådana funktioner.

Man bör överväga om självreglerande organ bör fortsätta att ges i uppdrag att säkerställa efterlevnaden av standarderna i fråga om penningtvätt eller om deras roll behöver definieras ytterligare, till exempel genom att de får i uppdrag att ge vägledning om efterlevnad och rapportering i fråga om penningtvätt, i linje med FATF-standarderna. Under kommissionens samråd har det också kommit fram förslag om att man bör överväga möjligheten att utvidga direktivets bestämmelser för att tillåta även yrkesorganisationer att ta på sig ansvar för övervaka och säkerställa efterlevnad av bestämmelserna om penningtvätt, förutsatt att de uppfyller villkoren i artikel 37.2 i det tredje direktivet mot penningtvätt.

2.12. Tredjeländer som anses ge likvärdiga garantier

Enligt det tredje direktivet mot penningtvätt får lindrigare åtgärder för kundkontroll tillämpas i fråga om finansiella institut i EU-/EES-länderna. Dessa lindrigare åtgärder utvidgas till institut i tredjeländer som tillämpar krav i fråga om penningtvätt som anses vara "likvärdiga" med dem som fastställs i direktivet. I artikel 11.4 i det tredje direktivet mot penningtvätt införs en skyldighet för medlemsstaterna att underrätta varandra och kommissionen om fall där de anser att ett tredjeland uppfyller EU:s standarder i fråga om penningtvätt och finansiering av terrorism. För att samordna sin behandling av likvärdighet har medlemsstaterna kommit överens om en regelbundet uppdaterad förteckning över "tredjeländer som anses ge likvärdiga garantier" i enlighet med det gemensamma samförståndsavtalet om förfaranden och kriterier för erkännande av tredjeländer som anses ge likvärdiga garantier²¹.

Det tredje direktivet mot penningtvätt ger inte Europeiska kommissionen mandat att upprätta en bindande positivlista över tredjeländer som anses ge likvärdiga garantier. Bedömningen av tredjeländer som anses ge likvärdiga garantier ligger fortfarande inom medlemsstaternas behörighet. Kommissionen ska underlätta processen och har, om systemet fortsätter att tillämpas, åtagit sig att se till att processen för att ta fram förteckningen över dessa tredjeländer är trovärdig och medger insyn. Med tanke på övergången till en riskbaserad metod har vissa medlemsstater undrat om det fortfarande kommer att vara lämpligt att i det nya direktivet behålla begreppet likvärdighet.

Därför bör man överväga att kontrollera

- om det behövs ett system för likvärdighet i det nya direktivet, med tanke på den successiva övergången till en riskbaserad metod,
- om processen för att upprätta förteckningar över likvärdighet fortfarande behövs och om några uppgifter i så falla bör utföras på EU-nivå (till exempel preskriptiva metoder som ska fastställas i direktivet, som innebär att den befintliga mellanstatliga

²¹

http://ec.europa.eu/internal_market/company/docs/financial-crime/3rd-country-common-understanding_en.pdf.

metoden behålls, ge underkommittén för kampen mot penningtvätt uppgifter inom detta område och så vidare),

- om det fortfarande är lämpligt att behålla en bestämmelse i direktivet (för närvarande artikel 40.4) om ”svarlistning” med tanke på att den aldrig har använts,
- om det kan behövas en samordnad strategi på EU-nivå för att samordna åtgärder som svar på FATF:s förteckningsprocess.

2.13. Administrativa påföljder för bristande efterlevnad av direktivet

Enligt artikel 39.2 i det tredje direktivet mot penningtvätt är medlemsstaterna skyldiga att tillämpa lämpliga administrativa åtgärder eller administrativa sanktioner mot finansiella institut för överträdelse av de nationella bestämmelser som antagits i enlighet med detta direktiv. Åtgärderna eller sanktionerna ska vara effektiva, proportionerliga och avskräckande.

I Deloitteundersökningen konstateras att alla medlemsstater har infört ett nationellt sanktionssystem som ska tillämpas vid överträdelse av direktivets bestämmelser och att dessa sanktioner tillämpas i praktiken. Det påpekas dock också i undersökningen att ”variationen i de nationella påföljdssystemen är så stor att det inte går att jämföra påföljderna i alla medlemsstater”.

Man bör överväga att använda en liknande metod som den som beskrivs i kommissionens meddelande om att förstärka sanktionssystemen i den finansiella tjänstesektorn²², det vill säga att införa en större harmonisering av sanktionssystemet genom att föreslå en uppsättning gemensamma minimiregler som ska tillämpas på de viktigaste aspekterna av sanktionssystemet.

2.14. Skydd av personuppgifter

De flesta privata intressenter anser att samstämmigheten mellan kampen mot penningtvätt och kravet på skydd av personuppgifter måste förbättras. I en undersökning²³ som gjordes 2008 av EU:s plattform för finansunderrättelseenheter försökte man identifiera eventuella konvergenspunkter och problemområden för samordning mellan de respektive lagstiftningarna. I 2009 års arbetsdokument från kommissionens avdelningar²⁴ konstaterades att interaktionen mellan bestämmelserna om penningtvätt och nationella bestämmelser om uppgiftsskydd verkade vara en huvudfaktor för bankernas riktlinjer för kampen mot penningtvätt på gruppnivå och hindrade en effektiv informationsöverföring inom gruppen.

I juni 2011 utfärdade artikel 29-arbetsgruppen för skydd av personuppgifter sitt yttrande nr 14/2011²⁵. Yttrandet behandlar samverkan mellan bestämmelserna om penningtvätt och om skydd av personuppgifter på ett mycket mer omfattande plan än ren informationsöverföring, och arbetsgruppen efterlyser större hänsyn till personuppgiftsfrågor i lagstiftningen om

²² Förstärka sanktionssystemen i den finansiella tjänstesektorn, KOM(2010) 716 slutlig, av den 8 december 2010, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:0716:FIN:SV:PDF>.

²³ *Report on Confidentiality and data protection in the activity of FIUs*, http://ec.europa.eu/internal_market/company/financial-crime/index_en.htm#fiu-report-money.

²⁴ Se fotnot 20.

²⁵ Yttrande 14/2011 om dataskyddsfrågor i samband med förebyggande av penningtvätt och finansiering av terrorism, 01008/2011/SV, WP 186, 13 juni 2011, http://ec.europa.eu/justice/data-protection/article-29/documentation/opinion-recommendation/files/2011/wp186_sv.pdf.

penningtvätt/finansiering av terrorism för att se till att bestämmelserna om uppgiftsskydd verkligen efterlevs. Framför allt krävs system för utbyte av pushdata, integritetsbedömningar av modellen för global riskhantering och införande av dataskyddstjänstemän hos olika organ eller enheter som arbetar med förebyggande av penningtvätt/finansiering av terrorism, samt främjande av segmenterad riskhantering på lokal nivå. Dessutom krävs i yttrandet att det ska införas tydliga och exakta perioder för lagring av uppgifter i lagstiftningen om penningtvätt och finansiering av terrorism. Vissa delar av yttrandet avspeglas i de nyligen offentliggjorda förslagen om uppdatering av EU:s dataskyddslagstiftning²⁶.

Man bör överväga att införa tydliga och väl avvägda regler i det reviderade direktivet om hur personuppgifter bör behandlas för att medge en effektiv efterlevnad av bestämmelserna om penningtvätt och finansiering av terrorism och samtidigt respektera grundläggande rättigheter. I linje med den ovannämnda utvecklingen på uppgiftsskyddsområdet kan mer detaljerade bestämmelser bland annat behöva omfatta principerna för behandling av personuppgifter och ge en rättslig grund för den behandlingen och för en proportionerlig begränsning av den registrerades rättigheter när detta krävs för att uppnå målen för direktivet mot penningtvätt och finansiering av terrorism, förutsatt att det finns tillräckliga skyddsmekanismer och att överensstämmelse med regelverket för dataskydd garanteras. Dessutom bör man överväga att främja större samverkan mellan regleringsmyndigheterna för förebyggande av penningtvätt och tillsynsmyndigheterna för uppgiftsskydd för att skapa en väl avvägd tillämpning av reglerna.

3. KOMMISSIONENS BEDÖMNING AV DIREKTIVETS BEHANDLING AV ADVOKATER OCH ANDRA OBEROENDE JURISTER

Enligt artikel 42 i det tredje direktivet mot penningtvätt ska kommissionen lägga fram en rapport till Europaparlamentet och rådet med en särskild granskning av behandlingen av advokater och andra oberoende jurister.

Enligt direktivet omfattas notarier och andra oberoende jurister i stort sett av dess tillämpningsområde, men medlemsstaterna kan tillämpa ett undantag för skyldigheten att rapportera misstänkta transaktioner på grundval av artikel 23.2 i fråga om ”uppgifter som dessa erhåller från eller inhämtar om någon av sina klienter i samband med att de analyserar den rättsliga situation som kunden befinner sig i eller försvarar eller företräder kunden vid, eller i anslutning till rättsliga förfaranden”. Dessutom är det enligt artikel 23.1 tillåtet att utse ”ett lämpligt självreglerande yrkesorgan” som i första hand ska ta emot rapporter om misstänkta transaktioner i stället för att rapporterna skickas direkt till finansunderrättelseenheten. I sådana fall ska det självreglerande organet vidarebefordra uppgifterna till finansunderrättelseenheten ”utan dröjsmål och i ofiltrerat skick”.

3.1. Tystnadsplikt

Enligt uppgifter som kommissionen har tagit del av har samtliga medlemsstater valt att i sin nationella lagstiftning införa undantaget i artikel 23.2 i direktivet med avseende på advokater, men utan någon exakt beskrivning av när rapporteringen blir viktigare än konfidentialiteten gentemot klienterna. Denna situation skapar viss oro inom juristkåren, som regelbundet

²⁶ Se kommissionens förslag om uppgiftsskydd (COM(2012) 11 final) och (COM(2012) 10 final). http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/news/120125_en.htm.

uttrycker farhågor om att de skyldigheter som införs genom direktivet kränker advokaters tystnadsplikt och den grundläggande rätten till en opartisk rättegång och ett adekvat försvar.

EU-domstolen har fällt ett avgörande i denna fråga²⁷. Även om domen gällde direktiv 91/308/EEG är domstolens viktigaste slutsatser fortfarande giltiga för det tredje direktivet mot penningtvätt. Baserat på detta avgörande kan man konstatera att de skyldigheter i fråga om penningtvätt som jurister åläggs inte inskränker rätten till en opartisk rättegång som garanteras genom artikel 47 i EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna och artikel 6 i den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna.

Faktum är att de skyldigheter som införs genom direktivet endast är tillämpliga på jurister när de ger sin klient rådgivning under förberedelser inför eller under en viss transaktion, främst transaktioner som är av finansiell natur eller gäller fastigheter (artikel 2.1.3 b), eller när de agerar för sin klients räkning i finansiella transaktioner eller fastighetstransaktioner. Som regel är dessa verksamheter av sådan art att de utförs i ett sammanhang som inte har någon koppling till rättsliga förfaranden, och de ligger alltså utanför räckvidden för rätten till en opartisk rättegång.

Så snart en jurist som agerar i samband med en fastighetstransaktion däremot uppmanas att försvara klienten eller företräda denne i domstol, eller uppmanas ge rådgivning för att inleda eller undvika ett rättsligt förfarande, undantas juristen enligt artikel 9.5 andra stycket och enligt artikel 23.2 i direktivet från de krav som anges i artikel 9.5 första stycket och från den skyldighet att lämna information och att samarbeta som anges i artikel 23.1 i det tredje direktivet mot penningtvätt. På så sätt skyddas klientens rätt till en opartisk rättegång.

Beträffande genomförandet av tredje direktivet mot penningtvätt bör rätten till en opartisk rättegång skyddas i alla tillämpliga situationer genom tillräckligt detaljerade och tydliga nationella regler för att juristkåren ska kunna skilja mellan situationer där rapporteringsskyldigheten gäller och situationer där den inte gäller.

Under förberedelserna av revideringen av direktivet kommer kommissionen, i samråd med relevanta berörda parter, att uppmärksamma denna fråga i sin konsekvensbedömning, och i synnerhet vad avser effekterna på de grundläggande rättigheterna, i linje med befintlig politik²⁸.

3.2. Rapporter om misstänkta transaktioner

I Deloitteundersökningen konstaterades att rapporteringsgraden om misstänkta transaktioner var låg hos vissa icke-finansiella yrken (särskilt advokater) jämfört med rapporteringsgraden hos finansiella institut. Frågan om underrapportering inom vissa jurisdiktioner är fortfarande ett problem och man bör överväga metoder för att öka rapporteringsgraden. Se avsnitt 2.7 ovan.

²⁷ Domstolens dom av den 26 juni 2007 i mål C-305/05, *Ordre des barreaux francophones et germanophone m.fl. mot Conseil des Ministres*, REG 2007, s. I-05305, punkt 33.

²⁸ Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna, KOM(2010) 573.

3.3. Definition av transaktion

I artikel 2.1.3 b fastställs att direktivets tillämpningsområde ska omfatta "[n]otarier och andra oberoende jurister, antingen när de handlar i en klients namn och för dennes räkning vid finansiella transaktioner eller transaktioner med fast egendom eller genom att hjälpa till vid planering eller genomförande av transaktioner för klientens räkning" vid ett antal verksamheter som förtecknas (köp och försäljning av fastigheter eller företag, förvaltning av klientens pengar, med mera). Företrädare för advokater har frågat vilka transaktioner som omfattas och man bör överväga att göra ett förtydligande i detta avseende.

3.4. Åtgärder för kundkontroll

Företrädare för advokater har begärt att det ska vara möjligt att uppfylla kraven på kundkontroll inom en rimlig tidsfrist och inte alltid direkt när en affärsförbindelse inleds, vilket krävs enligt artikel 7. Enligt FATF-standarderna²⁹ ska identifiering och kontroll göras när en affärsförbindelse inleds, men många länder tillåter att en kontroll utförs i efterhand så snart det är praktiskt genomförbart, om riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism hanteras effektivt och det är mycket viktigt att inte avbryta den normala affärsverksamheten. En liknande bestämmelse finns redan i artikel 9 i det tredje direktivet mot penningtvätt och här har medlemsstaterna bestämmanderätt.

Det har också funnits förslag om att stryka kravet på att "på begäran" lämna uppgifter om identiteten på verkliga huvudmän bakom gemensamma konton (pooled accounts) som förvaltas av notarius publicus och andra oberoende jurister (artikel 11.2 b). I de nya FATF-standarderna har emellertid hänvisningen till gemensamma konton tagits bort som exempel på ett lågriskscenario. Man kommer att behöva överväga hur behandlingen av gemensamma konton ska avspeglas i det nya EU-direktivet.

* * *

Ovanstående slutsatser tyder på att det kanske inte är nödvändigt att göra någon grundläggande förändring av behandlingen av advokater i det nya direktivet. Det kan dock vara lämpligt att överväga underrapporteringen av misstänkta transaktioner ytterligare.

4. SLUTSATSER

Denna rapport behandlar de olika frågor som har kommit upp under kommissionens översyn av det tredje direktivet mot penningtvätt, översynen av FATF:s rekommendationer och de klausuler i direktivet som ålägger kommissionen att rapportera till Europaparlamentet och rådet. Det befintliga regelverket förefaller i stort sett fungera relativt väl och några grundläggande brister som skulle kräva långtgående förändringar av det tredje direktivet mot penningtvätt har inte upptäckts. Direktivet kommer att behöva revideras i syfte att anpassa det till FATF:s rekommendationer. En fråga som måste övervägas i detta sammanhang är omfattningen av harmoniseringen av EU:s framtida regelverk. En viktig utmaning för framtiden kommer att vara att koncentrera insatserna på att förbättra reglernas effektivitet. Detta är ett område som FATF utvecklar för närvarande.

²⁹

Rekommendation 11 (f.d. 10).

Kommissionen vill gärna ha in synpunkter på de frågor som har tagits upp och de sannolika konsekvenserna, inbegripet konsekvenser för de grundläggande rättigheterna som garanteras genom EU:s stadga om de grundläggande rättigheterna³⁰, av eventuella ändringar i det tredje direktivet mot penningtvätt senast den **13 juni 2012**. Berörda parter uppmanas att skicka in sina kommentarer till följande e-postadress: MARKT-AML@ec.europa.eu.

Synpunkterna kommer att beaktas i de lagstiftningsförslag om revidering av direktivet som kommer att läggas fram senare i år. De mottagna svaren kommer att finnas tillgängliga på kommissionens webbplats såvida det inte särskilt krävs att svaret inte får offentliggöras, och kommissionen kommer att offentliggöra en sammanfattning av resultatet av samråden

* * *

Bilaga: Gränsöverskridande elektroniska överföringar

Även om förordningen om elektroniska överföringar inte omfattas av tillämpningsområdet för det tredje direktivet mot penningtvätt är den en viktig del av FATF-standarderna. EU har genomfört de befintliga FATF-standarderna helt och hållet genom en separat förordning³¹, och för att uppfylla sina skyldigheter enligt översynsklausulen i artikel 19 i förordningen håller man nu på att undersöka förordningens tillämpning. Resultatet av denna undersökning kommer att beaktas i det framtida förslaget att införliva de senaste ändringarna i FATF:s rekommendationer. De nya FATF-standarderna omfattar framför allt ett krav på att uppgifter om mottagaren ska anges vid elektroniska överföringar och även en uttrycklig skyldighet att frysa medel i enlighet med FN:s resolutioner.

Vid undersökningen ska man framför allt samla information om hur förordningen om överföringar av medel ((EG) nr 1781/2006) fungerar i medlemsstaterna och om eventuella problem som har uppstått, samt utfärda rekommendationer om vilka förbättringar som kan göras.

Kommissionen kommer att se till att införandet av nya EU-regler för överföringar av medel synkroniseras med översynen av det tredje direktivet mot penningtvätt.

³⁰ Strategi för Europeiska unionens konkreta tillämpning av stadgan om de grundläggande rättigheterna, KOM(2010) 573 slutlig.

³¹ Förordning (EG) nr 1781/2006 av den 15 november 2006 om information om betalaren som ska åtfölja överföringar av medel.