



Åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism

Sammanfattning

Utskottet har granskat Europeiska kommissionens meddelande om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism.

I meddelandet presenterar kommissionen en bred åtgärdsplan för att ytterligare stärka det europeiska ramverket för bekämpning av finansiering av terrorism. Åtgärdsplanen består av tre huvudsakliga avsnitt som tar sikte på att hejda penningöverföringar och identifiera finansiering av terrorism, vidta åtgärder mot finansieringskällorna och verka utrikespolitiskt.

Utskottet ser positivt på kommissionens initiativ att ta fram en bred åtgärdsplan för att ytterligare stärka det europeiska ramverket för bekämpning av finansiering av terrorism. Utskottet anser dock att det är angeläget att det råder balans mellan insatser mot terrorism och respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna, inte minst skyddet av den personliga integriteten. Även frågorna om dataskydd är angelägna att beakta i det fortsatta arbetet.

Utskottet föreslår att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Granskat dokument

Europeiska kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism (KOM(2016) 50).

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut	3
Redogörelse för ärendet	4
Ärendet och dess beredning.....	4
Utskottets granskning	5
Meddelande från kommissionen om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism	5
<i>Bilaga</i>	
Förteckning över granskade dokument	12

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Stockholm den 12 maj 2016

På justitieutskottets vägnar

Beatrice Ask

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Beatrice Ask (M), Mats Pertoft (MP), Helene Petersson i Stockaryd (S), Elin Lundgren (S), Krister Hammarbergh (M), Arhe Hamednaca (S), Anti Avsan (M), Susanne Eberstein (S), Johan Hedin (C), Anders Hansson (M), Petter Löberg (S), Adam Marttinen (SD), Roger Haddad (L), Linda Snecker (V), Andreas Carlson (KD), Lawen Redar (S) och Runar Filper (SD).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Talmannen har efter samråd med gruppledarna bestämt att Europeiska kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism (KOM(2016) 50) ska behandlas av riksdagen (jfr. 9 kap. 20 § riksdagsordningen). Kammaren hänvisade ärendet till justitieutskottet för granskning den 9 mars 2016.

Regeringskansliet har lämnat faktapromemoria 2015/16:FPM53 Meddelande om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism till riksdagen.

Utskottets granskning

Meddelande från kommissionen om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna.

Bakgrund

Den 2 februari 2016 lämnade Europeiska kommissionen ett meddelande till Europaparlamentet och rådet om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism (KOM(2016) 50).

I meddelandet anförs att den senaste tidens attacker i EU och i omvärlden har visat på ett behov av att EU arbetar inom alla politikområden för att förebygga och bekämpa terrorism. Terroristorganisationer och enskilda terrorister behöver finansiering – för att upprätthålla sina nätverk, rekrytera och skaffa förnödenheter och för att begå själva terroristdåden. Att strypa finansieringskällorna, att göra det svårare för terroristerna att undgå upptäckt när pengarna används och att använda all information från finansieringsprocessen på bästa sätt kan därför kraftfullt bidra till kampen mot terrorism.

I den europeiska säkerhetsagendan (KOM(2015) 185) framhålls behovet av åtgärder som inriktas mot finansiering av terrorism på ett mer verkningsfullt och heltäckande sätt. Kopplingen till den organiserade brottsligheten lyfts fram, eftersom den göder terrorism genom bl.a. vapenleveranser, inkomster från narkotikasmuggling och infiltration av finansmarknaderna.

Internationellt utgör det pågående arbetet, särskilt inom Förenta nationerna (FN) och Arbetsgruppen för finansiella åtgärder (FATF), en god grund att bygga vidare på. FN:s säkerhetsråd har gjort sig till tolk för en omfattande global enighet om att agera mot finansiering av terrorism. Säkerhetsrådet införde 2014 ytterligare skyldigheter att straffbelägga finansiering av terrorism, vilket ledde till att Europarådet antog ett tilläggsprotokoll till konventionen om förebyggande av terrorism, som kommissionen undertecknade i oktober 2015. Säkerhetsrådet antog ytterligare en resolution i december 2015, som inriktades mer specifikt på finansiering till IS, samtidigt som de befintliga al-Qaida-sanktionerna utökades.

Meddelande om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism

Europeiska kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism (KOM(2016) 50) innehåller en bred åtgärdsplan för att ytterligare stärka det europeiska ramverket när det gäller frågan om att bekämpa finansiering av terrorism. Kommissionen anför i meddelandet att åtgärderna bör inriktas dels på att spåra och hindra terroristorganisationer och deras finansiärer att överföra pengar och andra tillgångar, dels på att strypa terroristorganisationernas inkomstkällor genom att minska deras möjligheter att samla in medel.

Enligt meddelandet måste inriktningen inte bara avse terroristorganisationer i egentlig mening för att åtgärderna ska få avsedd verkan. Man måste också inkludera kringstående aktörer, såsom utländska terroriststridande, finansiärer, insamlare av medel och alla som medvetet bistår terroristaktiviteter. Dessutom krävs åtgärder både inom EU och i de yttre förbindelserna.

Kommissionen anför att den kommer att genomföra konsekvensbedömningar när den förbereder lagstiftningsåtgärderna i åtgärdsplanen. Hänsyn kommer bl.a. tas till avvägningen mellan ökad säkerhet och skydd av de grundläggande rättigheterna, inbegripet skydd av personuppgifter, och de ekonomiska friheterna.

Åtgärdsplanen består av tre huvudsakliga avsnitt som tar sikte på att hejda penningöverföringar och identifiera finansiering av terrorism, vidta åtgärder mot finansieringskällorna och verka utrikespolitiskt. Under de tre avsnitten presenteras ett antal olika förslag och åtgärder som kommissionen har för avsikt att genomföra eller överväga under de kommande två åren.

Arbete för att hindra penningöverföringar och identifiera finansiering av terrorism

Kommissionen anser att det finns ett antal åtgärder som omedelbart kan vidtas för att intensifiera kampen mot finansiering av terrorism inom ramen för den befintliga lagstiftningen. Till dessa hör för det första att medlemsstaterna uppmanas att genomföra det redan beslutade Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism (fjärde penningtvättsdirektivet) snabbare än det enligt direktivet gällande datumet 26 juni 2017 – helst innan slutet av 2016. För det andra kommer kommissionen att påskynda det arbete som följer av det fjärde penningtvättsdirektivet med att identifiera tredjeländer med strategiska brister i sina system mot penningtvätt och finansiering av terrorism. En lista med högriskjurisdiktioner ska enligt åtgärdsplanen vara på plats senast under andra kvartalet i år. För det tredje uppmanas medlemsstaterna att i enlighet med FATF:s rekommendationer och bästa praxis förbättra utbytet av finansiella

underrättelser dels mellan finansunderrättelseenheter (FIU:er) inom och utanför EU, dels mellan dessa och den privata sektorn.

Kommissionen presenterar också ett antal förslag om nya åtgärder mot missbruk av det finansiella systemet för finansiering av terrorism. Kommissionen föreslår att dessa åtgärder införs senast under andra kvartalet 2016 genom ändringar av det befintliga fjärde penningtvättsdirektivet.

Enligt det fjärde penningtvättsdirektivet ska förstärkta åtgärder vidtas i relationerna med aktörer från länder som är listade till följd av att de har strategiska brister i sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (EU-listan över högriskländer utanför EU). Kommissionen har för avsikt att införa detaljerade bestämmelser som bygger på de internationella standarder som FATF har tagit fram om vilka konkreta åtgärder för kundkännedom och motåtgärder som bör gälla.

I nuläget är virtuella valutor inte reglerade på EU-nivå. Som ett första steg kommer kommissionen att föreslå att det fjärde penningtvättsdirektivets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta växelplattformar för virtuella valutor. Kommissionen kommer också att överväga om leverantörer av plånböcker för virtuella valutor ska inkluderas i direktivet.

Utställare av förbetalda instrument, t.ex. förbetalda kort, omfattas redan av penningtvättsdirektivet, men kommissionen överväger nu ändringar kopplade till när åtgärder för kundkännedom ska vidtas. Den närmare utformningen av åtgärderna sker med beaktande av proportionalitet, särskilt när det gäller ekonomiskt utsatta människors behov av dessa kort.

Genom en ändring i penningtvättsdirektivet kommer kommissionen att föreslå att centraliserade bank- och betalkontoregister eller centrala datasöksystem införs. Syftet är att förenkla tillgången till uppgifter om bank- och betalkonton för FIU:er och andra behöriga myndigheter. Nära kopplat till detta förslag ligger också kommissionens avsikt att utforska möjligheten till en separat rättsakt för bredare slagningar i bank- och betalkontoregister i andra utredningar och av andra myndigheter än vad som föreskrivs i penningtvättsdirektivet. Kommissionen väntas lägga fram ett sådant förslag senast under andra kvartalet 2016.

Kommissionen vill även få till stånd ett bättre samarbete om finansiella underrättelser. Som ett första steg för att underlätta samarbetet mellan FIU:er anpassas reglerna för tillgången till information till de gällande internationella standarderna. Åtgärden kommer att genomföras genom en ändring i penningtvättsdirektivet.

Utöver ändringarna i det fjärde penningtvättsdirektivet kommer kommissionen senast under andra kvartalet 2016 att dels effektivisera EU:s genomförande av FN:s frysningar av tillgångar genom bl.a. bättre informationsflöde mellan EU och FN, dels stärka medlemsstaternas, kommissionens, Europeiska utrikestjänstens och verksamhetsutövarnas förmåga att utbyta information om problem med genomförandet av restriktiva åtgärder, bl.a. informationsutbyte om nya FN-listor genom databasen över finansiella sanktioner.

Kommissionen aviserar också ett antal andra initiativ som komplement till den befintliga lagstiftningen.

Kommissionen har för avsikt att senast under fjärde kvartalet 2016 lägga fram ett förslag till direktiv om kriminalisering av penningtvätt och tillämpliga sanktioner. Kommissionen avser också att vidta åtgärder mot olagliga kontantförflyttningar mot bakgrund av att kontantbetalningar ofta används för att finansiera terroristaktiviteter. Den befintliga lagstiftningen (EU-förordning 1889/2005) föreskriver kontroller av personer som för med sig motsvarande 10 000 euro eller mer i kontanter när de reser in i eller ut ur EU. Enligt kommissionens bedömning behöver förordningens tillämpningsområde utökas till kontanter som skickas med post eller som gods, och myndigheterna behöver kunna agera när det gäller mindre kontantbelopp om olagliga aktiviteter misstänks. Det är även tänkbart att ompröva de övre gränserna för kontantbetalningar.

En slutlig bedömning av behovet av ett nytt EU-system för frysning av terroristernas tillgångar respektive förstärkning av de befintliga reglerna om ömsesidigt erkännande av frysnings- och förverkandebeslut beräknas ske senast fjärde kvartalet 2016. Vid samma tidpunkt har kommissionen också för avsikt att lämna en slutlig bedömning om huruvida ett nytt EU-baserat system för spårning av internationella transaktioner (Terrorist Finance Tracking System, TFTS) ska införas. EU och USA har redan ett program för spårning av finansiering av terrorism – EU-US Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP). Avsikten med ett EU-baserat system skulle vara att komplettera TFTP för att täppa till kryphål och fånga upp transaktioner som annars kanske inte kan spåras.

Åtgärder mot finansieringskällorna

Det andra avsnittet behandlar källorna till finansiering av terrorism. Finansieringen kan komma såväl från legitimt håll, t.ex. från ideella föreningar och insamlingar, som från kriminell verksamhet. Hotet från IS har delvis visat på nya problem och utmaningar genom att deras främsta inkomstkällor utgörs av olaglig vinst från ockupation av land, plundring av banker, utpressning, kontroll av oljefält och raffinaderier, rån, människorov mot lösen, smuggling av kontanter samt s.k. gräsrotsfinansiering.

En uppenbar brist i de befintliga EU-reglerna är enligt kommissionen att dessa inte ger tullmyndigheterna möjlighet att ingripa verkningsfullt mot finansiering av terrorism genom varuhandel. Kommissionen kommer därför senast under andra kvartalet 2017 lägga förslag till lagstiftning om utökade befogenheter för tullmyndigheter.

En annan inkomstkälla för IS har varit att plundra och sälja arkeologiska lämningar och kulturföremål. De två förordningar som redan finns och som innehåller restriktioner mot handel med kulturföremål som olagligen förts bort från Irak och Syrien har begränsad verkningskraft. Kommissionen kommer därför att senast under andra kvartalet 2017 överväga en mer övergripande

lösning för kampen mot finansiering av terrorism genom smuggling av kulturföremål.

Olaglig handel med vilda djur och växter anses vara en annan källa till finansiering av terrorism och liknande aktiviteter. Den 26 februari 2016 presenterade kommissionen ett meddelande om en handlingsplan mot olaglig handel med vilda djur och växter (KOM(2016) 87).

Utrikespolitiskt arbete

I det tredje avsnittet i åtgärdsplanen presenteras de åtgärder som kommissionen och utrikesrepresentanten kommer att vidta på det internationella planet.

Utöver det arbete som EU bedriver när det gäller FN:s globala antiterrorismstrategi, inom Global Counter-Terrorism Forum (GCTF) samt inom Financial Action Task Force (FATF), är det enligt kommissionen också viktigt att EU stöder sina partnerländer – särskilt grannländerna – som hotas av samma grupper som har angripit EU. En bredare löpande satsning görs för att hjälpa tredjelandsregeringar att följa FN:s säkerhetsråds resolutioner och FATF:s rekommendationer i syfte att stärka kapaciteten att bekämpa finansiering av terrorism.

Kommissionen och utrikesrepresentanten kommer att fördjupa det löpande samarbetet med tredjeländer om upprättande och upprätthållande av svarta listor över terroristorganisationer i de fall där listor upprättade av tredjeländers myndigheter tjänar som underlag för terroristlistor i EU. Arbetet ska också omfatta en dialog med tredjeländer om anpassning till de befintliga restriktionerna mot terrorism.

Det finns sannolikt också ett behov av att EU bidrar med hjälp till tredjeländer för att bekämpa olaglig handel med kulturföremål och användning av vinst från detta för finansiering av terrorism. Senast under fjärde kvartalet 2016 kommer ett projekt inledas för tekniskt bistånd till länder i Mellanöstern och Nordafrika i kampen mot smuggling av kulturföremål.

Regeringens preliminära ståndpunkt

Regeringen har lämnat en faktagrannmemoria om kommissionens meddelande (2015/16:FPM53). I promemorian framgår att regeringen är positivt inställd till de omedelbara åtgärder som kommissionen har identifierat. Regeringen avser att göra sitt yttersta för att så snabbt som möjligt genomföra det redan beslutade fjärde penningtvättsdirektivet.

Regeringen stöder i huvudsak de förslag om nya åtgärder som kommissionen föreslår, bl.a. genom ändringar i det beslutade fjärde penningtvättsdirektivet – såsom tillämpning av EU-listan över högriskländer utanför EU, utvidgat tillämpningsområde när det gäller växelplattformar för virtuella valutor och förbetalda instrument samt åtgärder för att förbättra och underlätta finansunderrättelseenheters tillgång till information.

När det gäller förslaget om centraliserade bank- och betalkontoregister och centrala datasöksystem ställer sig regeringen i nuläget försiktigt positiv till att förslaget analyseras och behandlas vidare. Förslaget väcker emellertid frågor om dataskydd och personlig integritet som måste analyseras och övervägas närmare. Integritetsaspekter kan även göra sig gällande på andra områden, t.ex. i samband med utökat informationsutbyte mellan FIU:er.

När det gäller de övriga initiativ som kommissionen avser att presentera anför regeringen att den avser att återkomma till riksdagen när förslagen blivit mer preciserade.

Utskottets ställningstagande

Terrorism är ett nationellt och globalt hot mot allas säkerhet och det demokratiska samhället. Arbetet med att förebygga och bekämpa terrorism måste därför ske på alla nivåer och bygga på demokratiska och rättssäkra grunder. Utskottet välkomnar därför kommissionens initiativ att ta fram en bred åtgärdsplan för att ytterligare stärka det europeiska ramverket för bekämpning av finansiering av terrorism. Samtidigt är det som utskottet tidigare anfört viktigt att värna det öppna och fria samhället och de värden som vi vill försvara (yttr. 2014/15:JuU5y, bet. 2014/15:JuU19). Det är angeläget att det råder balans mellan insatserna mot terrorism och respekten för de grundläggande fri- och rättigheterna, inte minst skyddet av den personliga integriteten. Även frågorna om dataskydd är angelägna att beakta.

I likhet med regeringen ser utskottet positivt på de omedelbara åtgärder inom ramen för den befintliga lagstiftningen som kommissionen har föreslagit. Utskottet välkomnar att regeringen avser att göra sitt yttersta för att så snabbt som möjligt genomföra det redan beslutade fjärde penningtvättsdirektivet.

Utskottet är i huvudsak positivt till de förslag om nya åtgärder mot missbruk av det finansiella systemet som kommissionen föreslår. Utskottet välkomnar bl.a. förslaget att det fjärde penningtvättsdirektivets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta växelplattformar för virtuella valutor. Sådana plattformar är inte reglerade på EU-nivå i dag och kan – på grund av den anonymitet som dessa tjänster erbjuder – utnyttjas för bl.a. penningtvätt. När det gäller förslaget om att införa centraliserade bank- och betalkontoregister och centrala datasöksystem anser utskottet dock i likhet med regeringen att förslaget måste analyseras och övervägas närmare bl.a. när det gäller frågorna om dataskydd och respekten för personlig integritet.

Utskottet vill betona att systemen för överföringar av medel inte ska kunna utnyttjas för att finansiera grov brottslighet. Av den anledningen bör systemen vara transparenta. Samtidigt är det viktigt att inte möjligheten för legitima överföringar försvåras mer än nödvändigt. Det är viktigt att man strävar efter att ta fram effektiva sökfunktioner som är träffsäkra i arbetet med att finna transaktioner som sker i samband med penningtvätt eller grov brottslighet. Man bör kunna göra generella sökningar eftersom det av resursskäl kommer att finnas begränsade möjligheter att göra sökningar på individnivå. Sökningar

bör kunna göras internationellt eftersom finansieringen av terrorverksamhet är gränsöverskridande.

När det gäller frågan om huruvida ett nytt EU-baserat system för spårning av internationella transaktioner (Terrorist Finance Tracking System, TFTS) ska införas så har utskottet tidigare uttalat sig om detta (utl. 2011/12:JuU6). Utskottet anförde bl.a. att det är angeläget att verka för en väl avvägd balans mellan behovet av ett sådant system för att kunna bekämpa terrorism på ett effektivt sätt och respekten för de grundläggande rättigheterna, särskilt den personliga integriteten. Utskottet vidhåller den uppfattningen.

Utskottet ställer sig positivt till de utrikespolitiska åtgärder som presenteras i meddelandet och anser att EU bör ha en aktiv roll i den internationella kampen mot finansiering av terrorism.

Avslutningsvis vill utskottet uppmärksamma frågan om att bolag i vissa fall används som en plattform för brottslig verksamhet och penningtvätt. I april 2014 lade kommissionen fram ett förslag till ett direktiv om privata enmansbolag med begränsat ansvar (Societas Unius Personae, SUP-bolag) (förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om privata enmansbolag med begränsat ansvar KOM(2014) 212). Målet med förslaget är att underlätta bildandet av privata enmansbolag med begränsat ansvar. Utskottet anser att riskerna med att bl.a. denna bolagsform används för penningtvätt och finansiering av terrorism bör beaktas i det fortsatta arbetet.

Utskottet anser att det är viktigt att i kampen mot finansiering av terrorism även arbeta för att begränsa möjligheterna att dölja tillgångar i s.k. skatteparadis.

Med det anförda föreslår utskottet att riksdagen lägger utlåtandet till handlingarna. Utskottet kommer att följa det fortsatta arbetet med de åtgärder som föreslås i meddelandet.

BILAGA

Förteckning över granskade dokument

Europeiska kommissionens meddelande till Europaparlamentet och rådet om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism, KOM(2016) 50.