

DEN EUROPÆISKE TILSYNSFØRENDE FOR DATABESKYTTELSE

Resumé af udtalelsen fra Den europæiske tilsynsførende for Databeskyttelse om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme og forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler

(Den fulde ordlyd af denne udtalelse findes på EN, FR og DE på EDPS' websted <http://www.edps.europa.eu>)

(2014/C 32/06)

1. Indledning

1.1. Høring af den tilsynsførende

1. Den 5. februar 2013 vedtog Kommissionen to forslag, nemlig et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme⁽¹⁾ (i det følgende benævnt »det foreslåede direktiv«) og et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oplysninger, der skal medsendes ved pengeoverførsler⁽²⁾ (i det følgende benævnt »den foreslåede forordning«), tilsammen i det følgende benævnt »forslagene«. Forslagene blev sendt til den tilsynsførelse til høring den 12. februar 2013.

2. Den tilsynsførende hilser med tilfredshed, at han er blevet hørt af Kommissionen, og at der er medtaget en henvisning til høringen i præamblerne til forslagene.

3. Inden forslaget blev vedtaget, havde den tilsynsførende mulighed for at fremsætte uformelle bemærkninger til Kommissionen. Der er blevet taget hensyn til nogle af disse bemærkninger.

1.2. Forslagenes mål og anvendelsesområde

4. Hvidvaskning af penge betyder i store træk konvertering af udbyttet fra kriminelle handlinger til midler, der tilsyneladende er »rene«, normalt gennem det finansielle system⁽³⁾. Dette sker ved at tilsløre, hvor pengene stammer fra, ved at ændre deres form eller flytte midlerne til et sted, hvor der er mindre sandsynlighed for, at de vil tiltrække sig opmærksomhed. Ved finansiering af terrorisme forstås levering eller indsamling af midler på en hvilken som helst måde, både direkte og indirekte, med den hensigt at anvende dem eller med viden om, at de vil blive anvendt til at gennemføre terrorhandlinger⁽⁴⁾.

5. På EU-plan er der siden 1991 blev indført lovgivning med henblik på at forhindre hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme. Disse lovovertrædelser betragtes som en trussel mod den finansielle sektors integritet og stabilitet og mere generelt som en trussel mod det indre marked. Retsgrundlaget for forslagene er artikel 114 i TEUF.

6. De EU-bestemmelser, der har til formål at forhindre hvidvaskning af penge, bygger i vid udstrækning på standarder, som er vedtaget af Den Finansielle Aktionsgruppe (FATF)⁽⁵⁾. Forslagene har til formål at gennemføre de reviderede internationale standarder for bekæmpelse af hvidvaskning af penge, som FATF indførte i 2012, på EU-niveau. Det nuværende direktiv, det såkaldte tredje direktiv om hvidvaskning af penge⁽⁶⁾, har været i kraft siden 2005. Det udgør en europæisk ramme om de internationale FATF-standarder.

⁽¹⁾ COM(2013) 45 final.

⁽²⁾ COM(2013) 44 final.

⁽³⁾ Se artikel 1, stk. 2, i det foreslåede direktiv.

⁽⁴⁾ Se artikel 1, stk. 4, i det foreslåede direktiv.

⁽⁵⁾ FATF er det internationale organ, der fastsætter standarderne for foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge, finansiering af terrorisme og (som det allerseneste) finansiering af spredning. Det er et mellemstatsligt organ med 36 medlemmer, og hvori der deltager over 180 lande. Europa-Kommissionen er et af de stiftende medlemmer af FATF. 15 EU-medlemsstater er selvstændige medlemmer af FATF.

⁽⁶⁾ Direktiv 2005/60/EF af 26. oktober 2005 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme.

7. Det tredje direktiv om hvidvaskning af penge finder anvendelse på den finansielle sektor (kredit- og finansieringsinstitutter) samt på faggrupper såsom advokater, notarer, revisorer, ejendomsmæglere, kasinoer og udbydere af tjenesteydelser til selskaber. Det omfatter også alle udbydere af varer, når betalingerne afvikles kontant for beløb på over 15 000 EUR. Alle disse adressater betragtes som »forpligtede enheder«. I henhold til direktivet skal disse forpligtede enheder identificere og kontrollere kundernes (såkaldte kundelegitimationskrav) og de reelle ejeres identitet og overvågne kundernes finansielle transaktioner. Direktivet omfatter endvidere forpligtelser til at underrette de relevante finansielle efterretningsenheder (FIU'er), når der foreligger mistanke om hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, samt andre forpligtelser i tilknytning hertil. Med direktivet indføres der også supplerende krav og beskyttelsesforanstaltninger (såsom kravet om skærpede kundelegitimationskrav) i forbindelse med situationer med højere risici.

8. Det foreslåede direktiv udvider anvendelsesområdet for den nuværende ramme og har til formål at skærpe disse forpligtelser, f.eks. ved at medtage udbydere af spilletjenester og forhandlere af varer blandt de forpligtede enheder med en tærskel på 7 500 EUR, kræver mere omfattende oplysninger om det reelle ejerskab, skærper kravene til »politisk udsatte personer« og indfører krav om undersøgelse af familiemedlemmer eller nære medarbejdere til politisk udsatte personer. Listen over de prædikatorforbrydelser⁽¹⁾, der ligger til grund for hvidvaskning af penge, er blevet udvidet til at omfatte skattekriminalitet i relation til direkte og indirekte skatter.

9. Den foreslåede forordning erstatter forordning (EF) nr. 1781/2006 om oplysninger, der skal medsendes om betalere ved pengeoverførsler (i det følgende også benævnt »pengeoverførselsforordningen«), som har til formål at gøre det nemmere at spore betalinger. Pengeoverførselsforordningen supplerer de andre foranstaltninger til bekæmpelse af hvidvaskning af penge ved at sikre, at de retshåndhavende myndigheder og/eller påtalemyndighederne straks har grundlæggende oplysninger om betaleren af pengeoverførsler til rådighed, således at de kan konstatere, undersøge og retsforfølge terrorister og andre kriminelle og spore deres aktiver.

4. Konklusioner

98. Den tilsynsførende anerkender betydningen af politikker for bekæmpelse af hvidvaskning af penge for medlemsstaternes økonomiske og finansielle omdømme. Han understreger dog, at det legitime mål om at opnå gennemsigtighed med hensyn til betalingers, indlåns og overførsels oprindelse med det formål at bekæmpe terrorisme og hvidvaskning af penge skal forfølges, idet det sikres, at databeskyttelseskravene er opfyldt.

99. Følgende spørgsmål bør tages op i begge forslag:

- Der bør indsættes en udtrykkelig henvisning til gældende EU-lovgivning om databeskyttelse i en specifik materiel bestemmelse, hvori navnlig direktiv 95/46/EF, den nationale gennemførelseslovgivning til direktiv 95/46/EF og forordning (EF) nr. 45/2001 nævnes for så vidt angår EU-institutioners og EU-organers behandling af personoplysninger. Det bør klart fremgå af denne bestemmelse, at forslagene ikke berører anvendelsen af gældende lovgivning om databeskyttelse. Henvisningen i betragtning 33 til Rådets rammeafgørelse 2008/977/RIA af 27. november 2008 bør udelades.
- Der bør tilføjes en definition af »kompetente myndigheder« og »FIU'er« i det foreslåede direktiv. Denne definition bør garantere, at »kompetente myndigheder« ikke betragtes som »kompetente myndigheder« i henhold til artikel 2, litra h), i rammeafgørelse 2008/977/RIA.
- Det bør præciseres i betragtning 32, at den juridiske begrundelse for behandlingen er, at den er nødvendig for, at de forpligtede enheder, kompetente myndigheder og FIU'er kan overholde en retlig forpligtelse (artikel 7, litra c), i direktiv 95/46/EF).
- Der bør erindres om, at det eneste formål med behandlingen skal være forebyggelse af hvidvaskning af penge og finansiering af terrorisme, og at oplysninger ikke senere må behandles til formål, som ikke er forenelige.

⁽¹⁾ En prædikatorforbrydelse er en lovovertrædelse, hvis udbytte anvendes til at begå en anden lovovertrædelse. I den forbindelse kan kriminelle aktiviteter, der ligger til grund for hvidvaskning af penge, f.eks. være svig, korruption, narkotikahandel og andre former for grov kriminalitet.

- Det udtrykkelige forbud mod at behandle oplysninger til kommercielle formål, der nu er nævnt i betragtning 31 i det foreslåede direktiv og i betragtning 7 i den foreslåede forordning, bør fastsættes i en materiel bestemmelse.
 - Der bør tilføjes en særlig betragtning for at præcisere, at bekæmpelsen af skatteunddragelse kun omfatter skatteunddragelse som prædikatorforbrydelse.
 - Med hensyn til internationale overførsler bør der tilføjes særlige materielle bestemmelser om overførsler af personoplysninger, ifølge hvilke der skal tilvejebringes et passende retsgrundlag for koncerninterne overførsler/overførsler mellem betalingsformidlere, og som respekterer teksten til og fortolkningen af artikel 26 i direktiv 95/46/EF, sådan som Artikel 29-gruppen vedrørende Beskyttelse af Personoplysninger går ind for. Den tilsynsførende anbefaler, at det tages op til fornyet vurdering, om det er formålstjenligt at kræve masseoverførsler af personoplysninger og følsomme oplysninger til andre lande med henblik på bekæmpelse af hvidvaskning af penge/finansiering af terrorisme, og at man vælger en mere afbalanceret strategi.
 - Med hensyn til offentliggørelsen af sanktioner anbefaler den tilsynsførende, at man overvejer andre, mindre indgribende løsninger som alternativ til den generelle offentliggørelsesforpligtelse, og at man i det foreslåede direktiv under alle omstændigheder anfører:
 - formålet med en sådan offentliggørelse, hvis den opretholdes
 - de personoplysninger, der skal offentliggøres
 - at de registrerede skal underrettes før offentliggørelsen af afgørelsen og er garanteret ret til at klage over denne afgørelse, inden offentliggørelsen foretages
 - at de registrerede har ret til indsigelse i henhold til artikel 14 i direktiv 95/46/EF, når der foreligger vægtige legitime grunde
 - yderligere begrænsninger vedrørende onlineoffentliggørelse.
 - Med hensyn til opbevaring af oplysninger bør der tilføjes en materiel bestemmelse, der fastsætter en maksimumsopbevaringsperiode, som skal overholdes af medlemsstaterne, med yderligere præciseringer.
100. Med hensyn til det foreslåede direktiv anbefaler den tilsynsførende endvidere,
- at der tilføjes en særlig bestemmelse, hvori der erindres om princippet om, at de registrerede skal orienteres om behandlingen af deres personoplysninger (i overensstemmelse med artikel 10 og 11 i direktiv 95/46/EF), og hvori det anføres, hvem der er ansvarlig for at orientere disse registrerede
 - at proportionalitetsprincippet overholdes i forbindelse med begrænsning af registreredes rettigheder, og at der som følge heraf tilføjes en særlig bestemmelse med angivelse af, på hvilke betingelser de registreredes rettigheder kan begrænses
 - at det klart anføres, hvorvidt risikovurderinger, der foretages af den udpegede myndighed og af de forpligtede enheder, kan indebære behandling af personoplysninger. I bekræftende fald bør det i det foreslåede direktiv kræves, at der træffes de nødvendige databeskyttelsesgarantier
 - at der tilføjes en detaljeret liste over de oplysninger, der skal eller ikke skal tages i betragtning ved opfyldelsen af kundelegitimationskravet. Det skal præciseres, hvorvidt der i dette øjemed skal indsamles følsomme oplysninger i henhold til artikel 8, stk. 1, i direktiv 95/46/EF. Hvis en sådan behandling skulle vise sig nødvendig, bør medlemsstaterne sikre, at den udføres under kontrol af en offentlig myndighed, og at der gives særlige passende garantier i henhold til den nationale lovgivning
 - at artikel 21 ændres for mere præcist at begrænse de situationer, hvor risiciene er så store, at de begrunder skærpede kundelegitimationskrav, og at der gives proceduremæssige garantier mod misbrug
 - at artikel 42 ændres for at medtage en henvisning til fortrolighed, der skal respekteres af alle ansatte, som er involveret i procedurer vedrørende kundelegitimationskrav
 - at der i en materiel bestemmelse anføres de typer af identifikationsoplysninger, der skal indsamles om den reelle ejer, også når der ikke er tale om en forvaltningsfond.
101. Med hensyn til den foreslåede forordning anbefaler den tilsynsførende endvidere,
- at man undlader at benytte det nationale identifikationsnummer som reference uden særlige restriktioner og/eller garantier, men i stedet benytter transaktionsnummeret

- at der erindres om vigtigheden af at overholde princippet om korrekte oplysninger, jf. artikel 6, litra d), i direktiv 95/46/EF, i forbindelse med procedurer for bekæmpelse af hvidvaskning af penge
- at der tilføjes en bestemmelse om, at »oplysningerne kun bør være tilgængelige for udpegede personer eller grupper af personer«
- at der tilføjes en bestemmelse om, at ansatte, der håndterer personoplysninger om betalere og betalingsmodtager, skal respektere fortroligheds- og databeskyttelsesforpligtelser
- at det præciseres i artikel 15, at ingen andre eksterne myndigheder eller parter, der ikke har nogen interesse i at bekæmpe hvidvaskning af penge eller finansiering af terrorisme, bør have adgang til de lagrede oplysninger
- at artikel 21 suppleres ved at angive, til hvilken myndighed overtrædelser af forordningen skal indberettes, og ved at kræve, at der træffes passende tekniske og organisatoriske foranstaltninger til beskyttelse af oplysninger mod hændelig eller ulovlig tilintetgørelse, hændeligt tab, manipulering eller ulovlig udbredelse.

Udfærdiget i Bruxelles, den 4. juli 2013.

Giovanni BUTTARELLI

Assisterende Europæisk Tilsynsførende for Databeskyttelse
