



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 2. juli 2018
Kontor: Strafferetskontoret
Sagsbeh: Marie Jørgensen
Sagsnr.: 2018-733-0053
Dok.: 768319

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på forebyggelse, afsløring, efterforskning eller retsforfølgning af visse strafbare handlinger, og om ophævelse af Rådets afgørelse 2000/642/RIA

KOM(2018) 213 endelig

1. Resumé

Kommissionen har den 17. april 2018 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om regler, der letter brugen af finansielle og andre oplysninger med henblik på at forebygge, afsløre, efterforske eller retsforfølge visse strafbare handlinger. Det fremgår endvidere af Kommissionens forslag, at Rådets afgørelse 2000/642/RIA ophæves. Forslaget indgår i den europæiske dagsorden om sikkerhed, der blev vedtaget den 28. april 2015 (KOM(2015) 185 endelig), og som opfordrer til yderligere foranstaltninger for at standse alvorlig og organiseret kriminalitet. Forslaget har til formål, at sikre medlemsstaterne bedre mulighed for at indhente og anvende finansielle oplysninger, således at der skabes et bedre grundlag for effektiv efterforskning og retsforfølgning mv. af alvorlige strafbare handlinger. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, og forslaget har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. På det foreliggende grundlag vurderes forslaget at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der ses at foreligge offentlige tilkendegivelser om holdninger til forslaget fra Polen, Tjekkiet, Sverige, Grækenland, Frankrig, Rumænien, Italien og Europol. Fra dansk side er man positivt indstillet over for intentionerne om på europæisk plan at styrke den strafferetlige bekæmpelse af alvorlige strafbare handlinger, herunder hvidvask af penge, organiseret kriminalitet og finansiering af terrorisme.

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 17. april 2018 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om regler, der skal lette brugen af bl.a. finansielle oplysninger med henblik på at forebygge, afsløre, efterforske og retsforfølge alvorlige strafbare handlinger.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 87, stk. 2. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294, dvs. med Europa-Parlamentet som medlovgiver.

I henhold til artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling er forslaget omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Justitsministeriet følger forhandlingerne med henblik på at sikre et fortsat godt samarbejde mellem Danmark og de øvrige medlemslande.

3. Formål og indhold

3.1. Indledning

Forslaget har til formål at lette anvendelsen af bl.a. finansielle oplysninger med henblik på at forebygge og bekæmpe alvorlig kriminalitet mere effektivt, herunder på tværs af medlemsstaterne. Forslaget fastlægger regler for, hvilke oplysninger medlemsstaterne skal sikre, at henholdsvis medlemsstaternes kompetente myndigheder og de finansielle efterretningsenheder har adgang til.

Ved ”finansielle oplysninger” skal forstås enhver form for oplysninger eller data, der opbevares af finansielle efterretningsenheder for at forebygge, afsløre og effektivt bekæmpe hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, eller enhver form for oplysninger eller data, der opbevares af offentlige myndigheder eller af forpligtede enheder til disse formål, og som er til rådighed for finansielle efterretningsenheder, uden at der skal foretages tvangsindgreb i henhold til national ret.

Forslaget fastsætter endvidere en række foranstaltninger, der skal lette de finansielle efterretningsenheders adgang til retshåndhævelsesoplysninger og lette samarbejdet mellem de finansielle efterretningsenheder på tværs af medlemsstaterne. Forslaget medfører dog ikke nogen ændringer af de finansielle efterretningsenheders kernefunktioner, og de vil fortsætte med at ud-

føre de samme funktioner som fastsat i den nationale lovgivning og i EU-lovgivningen.

3.2. Definition af ”alvorlige strafbare handlinger”

Det fremgår af forslaget, at der ved ”alvorlige strafbare handlinger” forstås de former for kriminalitet, der er anført i bilag I til Europa-Parlamentet og Rådets forordning af 11. maj 2016 om Den Europæiske Unions Agentur for Retshåndhævelsessamarbejde (2016/794/EU). Herefter omfatter begrebet ”alvorlige strafbare handlinger” bl.a. terrorisme, organiseret kriminalitet, hvidvask af penge og narkotikahandel.

3.3. Forpligtelse til at udpege kompetente myndigheder

Forslaget indeholder en forpligtelse for medlemsstaterne til blandt de myndigheder, der er kompetente med hensyn til at forebygge, afsløre, efterforske eller retsforfølge strafbare handlinger, at udpege de kompetente myndigheder, der har beføjelse til at få adgang til og søge i nationale centraliserede bankkontoregistre, og at anmode om og modtage finansielle oplysninger m.v. fra den finansielle efterretningsenhed.

Medlemsstaterne skal give Kommissionen meddelelse om sine udpegede kompetente myndigheder og løbende underrette Kommissionen om eventuelle ændringer heraf. De udpegede kompetente myndigheder offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende.

3.4. Kompetente myndigheders adgang til bankkontooplysninger

Medlemsstaterne skal sikre, at de udpegede kompetente myndigheder har beføjelse til direkte og umiddelbart at få adgang til og søge i bankkontooplysninger (f.eks. ejerens navn, fødselsdato og dato for åbning og lukning af kontoen), når dette er nødvendigt for udførelsen af deres opgaver med henblik på bl.a. at forebygge, afsløre, efterforske eller retsforfølge alvorlige strafbare handlinger.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at de kompetente myndigheders adgang til og søgning i bankkontooplysninger understøttes på en sådan måde, at datasikkerheden garanteres.

3.5. Forpligtelse til at overvåge de kompetente myndigheder

Medlemsstaterne skal sikre, at de myndigheder, der driver de centraliserede bankkontoregistre, registrerer de kompetente myndigheders adgang til bankkontooplysninger i en logfil. Det følger endvidere af forslaget, at logfilerne regelmæssigt kontrolleres af databeskyttelsesrådgiverne ved de centraliserede bankkontoregistre.

3.6. Finansielle efterretningsenheder

Medlemsstaterne skal sikre, at den nationale finansielle efterretningsenhed har pligt til at besvare anmodninger om finansielle oplysninger og analyser fra de udpegede kompetente myndigheder, hvis dette er nødvendigt med henblik på at forebygge, afsløre, efterforske eller retsforfølge alvorlige strafbare handlinger. Omvendt skal medlemsstaterne også sikre, at de udpegede nationale kompetente myndigheder har pligt til at besvare anmodninger om retshåndhævelsesoplysninger fra den nationale finansielle efterretningsenhed, hvis oplysningerne er nødvendige med henblik på at forebygge og bekæmpe hvidvask af penge, tilknyttede underliggende forbrydelser og finansiering af terrorisme.

Herudover skal medlemsstaterne sikre, at det i et nærmere bestemt omfang bliver muligt at udveksle finansielle oplysninger eller analyser mellem finansielle efterretningsenheder i forskellige medlemsstater.

3.7. Europol

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget sikre, at Europols begrundede anmodninger om bankkontooplysninger besvares behørigt af den nationale Europolenhed. Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at den finansielle efterretningsenhed via den nationale Europolenhed besvarer Europols anmodninger om finansielle oplysninger og analyser.

3.8. Retshåndhævelsesdirektivet (2016/680/EU) og databeskyttelsesforordningen (2016/679/EU)

Det fremgår af forslagets indledende betragtninger, at retshåndhævelsesdirektivet og databeskyttelsesforordningen finder anvendelse på deres respektive områder ved behandling af personoplysninger i overensstemmelse med forslagets bestemmelser.

Det bemærkes, at forslaget indeholder en definition af begrebet følsomme personoplysninger, og at denne definition er snævrere end den tilsvarende definition i retshåndhævelsesdirektivet og databeskyttelsesforordningen. Endvidere fremgår det af forslaget, at det alene er personer med særlig bemyndigelse hertil, der må få adgang til og behandle følsomme personoplysninger efter instruks fra databeskyttelsesrådgiveren. Dette punkt adskiller sig også fra de tilsvarende bestemmelser i retshåndhævelsesdirektivet og persondataforordningen, idet forslaget indskrænker adgangen til at behandle følsomme personoplysninger. Disse uoverensstemmelser mellem forslaget og retshåndhævelsesdirektivet og databeskyttelsesforordningen blev fremhævet på et møde i Law Enforcement Working Party den 8. juni 2018, hvor direktivforslaget blev drøftet.

Medlemsstaterne *skal* ifølge forslaget vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger, der helt eller delvis begrænser registreredes ret til aktindsigt i egne personoplysninger, der behandles inden for rammerne af forslaget. Baggrunden herfor er bl.a. at sikre, at efterforskning og afsløring af hvidvask af penge, finansiering af terrorisme eller andre alvorlige strafbare handlinger ikke bringes i fare på grund af registreredes ret til aktindsigt i egne personoplysninger. Det antages, at der med begrebet aktindsigt i egne personoplysninger sigtes til indsigtsretten efter retshåndhævelsesdirektivet og databeskyttelsesforordningen. Forslaget afviger fra bestemmelserne om indsigtsret efter både retshåndhævelsesdirektivet og databeskyttelsesforordningen, hvorefter medlemsstaterne *kan* vedtage lovgivningsmæssige foranstaltninger, der helt eller delvis begrænser den registreredes ret til indsigt, hvis dette f.eks. er nødvendigt for at undgå at skade forebyggelsen, afsløringen, efterforskningen eller retsforfølgningen af strafbare handlinger.

Ifølge forslaget skal Kommissionen hvert tredje år forelægge en rapport om direktivets gennemførelse til Europa-Parlamentet og Rådet.

3.9. Rådets afgørelse 2000/642/RIA

Forslaget ophæver Rådets rammeafgørelse 2000/642/RIA af 17. oktober 2000 om samarbejdsordninger mellem medlemsstaternes finansielle efterretningsenheder for så vidt angår udveksling af oplysninger. Baggrunden herfor er, at rammeafgørelsen regulerer de samme forhold som det fjerde hvidvaskningsdirektiv, og rammeafgørelsen er derfor overflødig.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger på nuværende tidspunkt ikke udtalelser eller andre tilkendegivelser fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at terrortrusler og kriminelle trusler berører EU som helhed på grund af truslernes tværnationale karakter, og at det derfor er nødvendigt, at der iværksættes initiativer på EU-plan. Kommissionen anfører i den forbindelse, at de kriminelle kan udnytte og vil drage fordel af de nationale myndigheders manglende adgang til finansielle oplysninger og effektiv anvendelse heraf. Det fremgår herudover, at den europæiske indsats på området har til formål at etablere en harmoniseret tilgang, der kan styrke det nationale og grænseoverskridende samarbejder om finansiell efterforskning af alvorlig kriminalitet.

Forslaget vurderes – af de af Kommissionen anførte grunde – at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Europarådets hvidvaskningskonvention er gennemført i dansk ret ved lov nr. 428 af 1. maj 2013 (Gennemførelse af Europarådets konvention om hvidvaskning, efterforskning, beslaglæggelse og konfiskation af udbytte fra strafbare handlinger samt finansiering af terrorisme samt gennemførelse af den tredje og fjerde tillægsprotokol til den europæiske konvention om udlevering m.v.).

Endvidere er Europa-Parlamentet og Rådets direktiv af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme (2015/849/EU) gennemført i Danmark ved lov nr. 651 af 8. juni 2017 om forebyggende foranstaltninger mod hvidvask og finansiering af terrorisme (hvidvaskloven).

Hvidvasklovens § 26 angiver Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet (SØIK) som kompetent myndighed til at modtage underretninger vedrørende mistanke om transaktioner eller handlingers tilknytning til hvidvask eller terrorfinansiering fra de underretningspligtige. Hvidvasksekretariatet i SØIK er således Danmarks finansielle efterretningsenhed, som indsamler finansielle efterretninger og informationer i en efter-

retningsdatabase med henblik på efterfølgende analyse og behandling. Efterretningerne modtages fra de i loven fastsatte underretningspligtige virksomheder og personer samt fra andre kilder, herunder bl.a. tilsynsmyndigheder, SKAT, politiets systemer og samarbejdspartnere i udlandet.

Derudover er SØIK ved lov nr. 262 af 16. marts 2016 om ændring af bl.a. selskabsloven tillagt kompetence til at indhente oplysninger om forskellige typer selskabers reelle ejere, herunder om selskabernes forsøg på at identificere dets reelle ejere. Ændringen af selskabsloven havde bl.a. til formål at gennemføre dele af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme (2015/849/EU).

Det bemærkes endvidere, at der efter retsplejeloven som led i efterforskning af lovovertrædelser under en række nærmere betingelser kan anvendes forskellige straffeprocessuelle tvangsindgreb, herunder indgreb i meddelelshemmeligheden, observation, dataaflæsning, ransagning, beslaglæggelse og edition. Hvidvasksekretariatet i SØIK anses som en del af politiet og kan således indhente oplysninger på lige fod med politikredsene i overensstemmelse med retsplejelovens regler herom.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget er som nævnt fremsat efter TEUF artikel 87, stk. 2, der er omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af direktivforslaget, ligesom direktivet ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Forslaget har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

8. Høring

Kommissionens forslag er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer mv.:

Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Præsidenterne for byretterne, Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Erhverv, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Finansrådet, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige,

Foreningen af Offentlige Anklagere, Handelshøjskolen i København (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i Aarhus (Juridisk Institut), Institut for Menneskerettigheder, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Københavns Universitet, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Real-kreditrådet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut).

Høringsfristen er fastsat til den 10. august 2018. Høringssvarene vil blive oversendt, så snart de foreligger, enten ved et revideret grund- og nærhedsnotet eller et samlenotat.

9. Andre landes kendte holdninger

Der ses at være modtaget offentlige tilkendegivelser fra Polen, Tjekkiet, Sverige, Grækenland, Frankrig, Rumænien, Italien og Europol. Det fremgår af Kommissionens sammenskrivning af 1. juni 2018 af medlemsstaternes tilkendegivelser, at der generelt er opbakning til forslagets formål om bl.a. at styrke udvekslingen af finansielle oplysninger med henblik på at forebygge, afsløre, efterforske og retsforfølge alvorlige strafbare handlinger.

I forhold til forslagets bestemmelser om finansielle efterretningsenheder har flere af de ovenfor nævnte medlemslande bemærket, at det fremgår af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv af 20. maj 2015 om forebyggende foranstaltninger mod anvendelse af det finansielle system til hvidvask af penge eller finansiering af terrorisme (2015/849/EU), at de finansielle efterretningsenheder er operationelt uafhængige og autonome, hvorved forstås, at enhederne har kompetence og kapacitet til at udføre deres opgaver frit og kan træffe autonome beslutninger om at analysere, anmode om og formidle specifikke oplysninger. Det er særligt forslagets bestemmelse om, at den nationale finansielle efterretningsenhed har pligt til at besvare anmodninger om finansielle oplysninger og analyser fra de udpegede kompetente myndigheder, som medlemslandene mener kan rejse spørgsmål om de finansielle efterretningsenheders uafhængighed.

Herudover har de overfor nævnte medlemslande fremhævet, at en række af de definitioner, der er anvendt i forslaget med fordel kan præciseres, og at der bør være overensstemmelse mellem disse definitioner og de tilsvarende definitioner i andre EU-retsakter.

Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelse om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Fra dansk side er man positivt indstillet over for Kommissionens forslag om at styrke den fælles europæiske strafferetlige bekæmpelse af alvorlige strafbare handlinger, herunder hvidvask af penge, organiseret kriminalitet og finansiering af terrorisme.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.