

## Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010-2019 – Höga kostnader, svårsmatta resultat.

### Introduktion

*Sedan 2001 har omfattande regleringar implementerats inom EU i syfte att förhindra terrorismfinansiering. Två decennier senare är dock resultaten – i fällande domar och frysta tillgångar för terrorstämplade grupper – måttliga i relation till de resurser som satsats. Brotten är svårutredda och möjligheten att lagföra är dels beroende av juridiska verktyg, dels finansieringsnätverkens organisation. Preventivt, forensiskt samt för underrättelseinhämtning kan åtgärderna dock likväl fylla en viktig funktion.*

Sedan 2001 har en mängd åtgärder vidtagits inom EU för att förhindra terroristfinansiering (TF). Inte sällan har åtgärderna varit förknippade med betydande kostnader eller andra nackdelar, såsom att försvåra ekonomiskt bistånd till civilbefolkningen i konfliktområden. Samtidigt har nyttan för brottsbekämpning och utfallet mätt i fällande domar eller frysta tillgångar ifrågasatts. I detta memo görs en genomgång av utfallet i form av lagföring under 2011-2019 inom de EU-medlemsländer som haft en påvisbar, betydande utsatthet för terrorism.

I likhet med en tidigare FOI-rapport på temat, definieras terroristfinansiering i detta memo som insamling, förvaring och överföring av pengar och icke-monetära resurser i syfte att begå terroristhandlingar eller stödja en terroristorganisation.<sup>1</sup> Medan överföring av finansiella resurser till terroristgrupper är kriminaliserat inom hela EU, måste inte nödvändigtvis *metoderna* för insamling vara det. Vidare är överföringarna *per se* inte nödvändigtvis misstänkta eller avvikande, varför endast en liten andel av misstänkta transaktionsrapporter (eng. *suspicious activity reports*, SARs) som lämnas av finansiella institut tenderar att handla om terroristfinansiering.

En vanligt förekommande typologi för hur terroristgrupper kan finansieras grupperar inkomstkällorna såsom varandes statsfinansiering; folkligt stöd; laglig verksamhet; brottslig verksamhet; samt cyberbrottslighet.<sup>2</sup> Av särskild relevans för memot är finansieringen av islamistiska grupper i Syrien/Irak (främst IS), respektive den ”mikrofinansieringsmodell” som utvecklades dels av utländska stridande där, samt för att finansiera terrorattentat i Västeuropa. IS skiljde sig från många andra terroristgrupper genom att man i stor utsträckning var ”självfinansierande” från inkomstkällor inom de territorier som kontrollerades, såsom olje- och naturgassmuggling, utpressning, kidnappningar, ”beskattning” av lokalbefolkningen och stöld av offentliga tillgångar. Genom denna modell blev organisationen dels välfinansierad, dels relativt oberoende av externa finansiärer samt okänslig för internationella åtgärder inom det formella finansiella systemet för att förhindra dess finansiering.<sup>3</sup> Bland ”utländska stridande”

<sup>1</sup> Som terroristorganisation betraktas de som definierats som sådana av Europeiska rådets gemensamma uttalande 2001/931/Gusp samt dess uppdateringar. Jmf Anders Strindberg ”Terrorfinansiering. Översikt och analys av litteraturen 2010-2018”. FOI-R--4725--SE, februari 2019, 8.

<sup>2</sup> Strindberg ”Terrorfinansiering”, 20-30.

<sup>3</sup> Se t ex Katherine Bauer och Matthew Levitt ”Funding in Place: Local Financing Trends Behind Today’s Global Terrorist Threat”. The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT) *Evolutions in Counter-Terrorism*, vol.2 (November 2020): 47-76.

Titel/Title

Memo nummer/Number

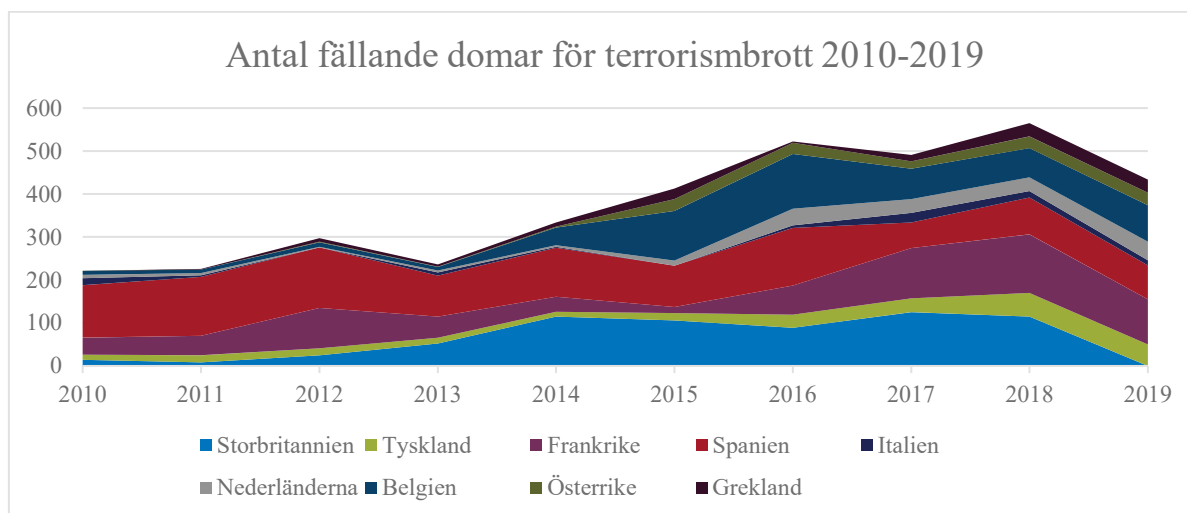
Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010-2019 – Höga kostnader, svärmätta resultat.

FOI Memo 7363

i Syrien och Irak utvecklades en ”mikrofinansieringsmodell”, där många finansierade sina egna resor genom lån, bidrag eller småskalig ekonomisk brottslighet. Även om detta rör förhållandevis små summor, lämnar de likväl vissa finansiella spår efter sig.

## Antal fällande domar för terroristbrott inom EU

Baserat på en summering av rättsfall presenterade i Europols årliga rapport “European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT)” kan det konstateras att antalet fällande domar för terroristbrott ökat markant inom EU.<sup>4</sup> Antalet fällande domar har ökat från 241 år 2010, till 469 år 2019. Ett relativt tydligt trendbrott kan också ses från 2010-2013 (med i snitt 261 fällande domar per år) till 2014-2019 (med i snitt 476 fällande domar per år). Detta sammanfaller i tid med en drastisk ökning av antalet “utländska stridande” som rest från flera EU-länder till främst konflikten i Syrien och Irak. Spanien är det land som har rapporterat flest fällande domar (1064), samt det enda land där antalet domar minskat 2014-2019 (i snitt 95 per år) jämfört med 2010-2013 (i snitt 124).



Graf 1: Antal fällande domar för terroristbrott 2010-2019 i 9 EU-länder<sup>5</sup>

I jämförelse med de 9 länder som inkluderats i graf 1, har Sverige rapporterat få fällande domar för terroristbrott, totalt 15 stycken under hela perioden.<sup>6</sup> Även om rättvisande jämförelser är svåra att göra, kan det konstateras att länder såsom Grekland (130), Nederländerna (180), Österrike (130) och Belgien (544) fällt betydligt fler individer. Sverige har varit förskonat från omfattande vänster- och högextrem samt etnonationalistisk terrorism. Däremot har drygt 300 personer rest från Sverige till Syrien som s.k. ”utländska stridande”, vilket utgör en hög andel i förhållande till landets befolkning.<sup>7</sup> Följaktligen kan det låga antalet fällande domar svårligen förklaras av att hotbilden för terrorism skulle vara avsevärt lägre i Sverige än i andra europeiska länder.

<sup>4</sup> Grafen sammanställer antalet fällande domar i de nio länder som haft det högsta antalet rapporterade rättsfall i Europols rapporter. Data har hämtats från Europol, “TE-SAT 2011-2020”.

<sup>5</sup> För 2019 rapporterade inte Storbritannien antal fällande domar. Åren 2014-2018 förkunnades i genomsnitt 110 fällande domar för terroristbrott per år i landet.

<sup>6</sup> Under samma period rapporterade Finland 5 fällande domar och Danmark 38 stycken.

<sup>7</sup> Michael Jonsson (2017) “Fertile Ground. Sweden confronts the lone-actor terrorist threat” *Jane’s Intelligence Review*, August 2017, 16-19.

Titel/Title

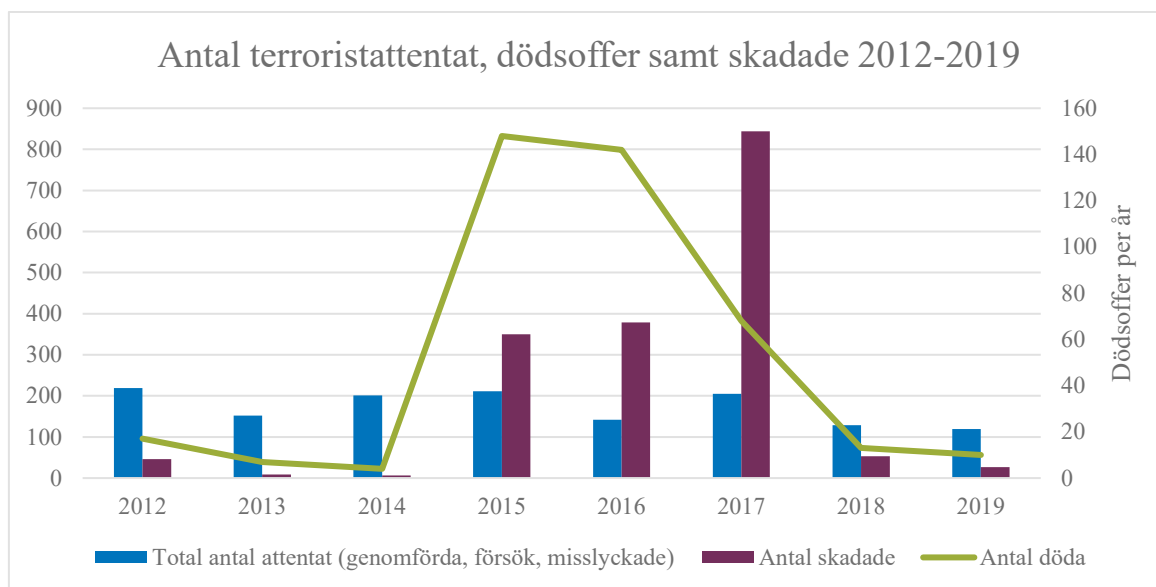
Memo nummer/Number

Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010-2019 – Höga kostnader, svårsmatta resultat.

FOI Memo 7363

## Hotbild och terroristattentat

Hur hotbilden från terrorism inom EU har utvecklats under perioden är ett sammansatt fenomen. Antalet rapporterade attentat var något högre under 2010-2014 (i genomsnitt 199 per år) än under 2015-2019 (161 per år). Samtidigt inträffade en stor majoritet av de rapporterade personskadorna (86% av dödsfallen och 92% av de skadade<sup>8</sup>) under perioden 2015-2017. Faktum är att av 1800 rapporterade attentat under 2010-2019, stod 5 attentat med islamistiska förtecken för nästan två tredjedelar av alla dödsfall under perioden.<sup>9</sup> Samtidigt stod etnonationalistiska grupper för två tredjedelar av alla rapporterade attentat, men med nästan uteslutande materiella skador som konsekvens.<sup>10</sup>



Graf 2: Antal terroristattentat, dödsoffer samt skadade 2012-2019.<sup>11</sup>

Givet denna hotbild, där ett litet antal attentat genomförda av islamistiska grupper stått för det ojämförligt största hotet mot liv och lem, har kontraterrorarbetet i merparten av EU:s medlemsländer primärt fokuserat på dessa grupper under perioden 2010-2019.<sup>12</sup>

## Fällande domar för terroristfinansiering

Från EU TE-SAT går det inte att urskilja andelen av de totalt 3896 fällande domarna i terrorismärenden som handlar specifikt om terroristfinansiering. Genom att kombinera olika datakällor går det dock att skapa en mer fullständig bild av antalet fällande domar för TF, där detaljupplösningen dock förblir otillräcklig och data bitvis är motstridig.

<sup>8</sup> 358 av 416 rapporterade dödsfall, respektive 1573 av de totalt 1714 skadade.

<sup>9</sup> Dessa var terroristattentaten mot Paris i november 2015 (130 döda); med fordon i Nice (85) och Berlin (12), samt med sprängmedel mot Bryssels flygplats 2016 (32), samt med sprängmedel i Manchester (32) 2017. Dessa attentat orsakade 271 dödsfall, av de 416 som fallit offer för terrorism inom EU under 2010-2019.

<sup>10</sup> EU TE-SAT 2018, s.9.

<sup>11</sup> Tabellen baseras på en summering av rapporterade data i EU TE-SAT 2013-2020. Åren 2010-11 utesluts från tabellen, eftersom antalet dödsoffer och skadade inte rapporteras för de åren.

<sup>12</sup> Under 2019 var t ex cirka 70% av både terrorismrelaterade arresteringarna och slutförda rättegångar inom EU relaterade till islamistiska grupper. Europol "TE-SAT 2020", 85, 87.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010-2019 – Höga kostnader, svärmätta resultat. FOI Memo 7363

Under 2006 genomfördes 8 % av anhänganden i terrorismärenden i Europa på misstanke om TF. Under 2007 anhölls mer än 200 personer misstänkta för islamistisk terrorism, men bara 5 av dessa misstänktes för TF.<sup>13</sup> Sedan dess har dylika beräkningar inte gjorts inom EU-TE-SAT. För vidare data har samarbetsorganisationen *Financial Action Task Force* (FATF) och deras utvärderingar, så kallade *Mutual Evaluation Reports* (MERs) konsulterats. I Storbritannien åtalades från april 2012 till mars 2017 25 personer under en TF-specifik brottsrubricering, vilket resulterade i 18 fällande domar. Vidare fälldes totalt 136 personer för TF-relaterad brottslighet under 2014-2017.<sup>14</sup> Under samma tidsperiod rapporterade Storbritannien totalt 310 fällande domar för terroristbrott.<sup>15</sup>

I Spanien väcktes 2010-2012 8 åtal för terroristfinansiering, men inga fällande domar förkunnades. Ytterligare 30 åtal väcktes för TF-relaterade brott (samarbete med eller stöd till en terroristorganisation), vilket ledde till 16 fällande domar.<sup>16</sup> Under samma tidsperiod rapporterade Spanien 400 fällande domar för terroristbrott.<sup>17</sup>

I Tyskland – där utvärderingen gjordes 2010 – fanns det vid undersökningstillfället inga fällande domar för TF. Mellan 2002-2009 övervägdes TF som en del av “medlemskap i en terroristorganisation” i 167 fall, men användes bara i totalt 30 rättegångsprocesser.<sup>18</sup> Belgien – som är det land som rapporterat 4:e flest fällande domar för terroristbrott under 2010-2019, med totalt 544 fall – utvärderades 2015 av FATF. Där konstateras att landets primära hot vad gäller terroristfinansiering främst rör islamistiska grupperingar med kopplingar till konfliktzoner i Mellanöstern och Nordafrika.<sup>19</sup> Totalt rapporterades fram till 2014 fyra fällande domar för TF, respektive ytterligare två fall där finansiering bedömdes som ett element av deltagande i en terroristorganisation.<sup>20</sup>

Den senaste MER-rapporten för Frankrike genomfördes 2010 och anger inga data för åtal eller fällande domar för TF, annat än att “få fall av terroristfinansiering har prövats” och att mångfalden av rättsvårdande myndigheter “gör det svårt att bedöma det exakta antalet förundersökningar om penningtvätt och terroristfinansiering”.<sup>21</sup> Under 2015 fälldes dock 24 personer, 2016 fälldes 2 och 2017 fälldes 18 personer. För 11 av dessa 44 personer var TF det huvudsakliga brottet och samtliga åtal gällde finansiering av en terrorstämplad organisation, inte ett specifikt attentat.<sup>22</sup> Under samma period fälldes totalt 199 personer för terrorbrott i Frankrike. I en rapport från FATF 2015 listades Frankrike som ett av de 10 länder i världen som hade flest fällande domar för TF, med cirka 50 fall – vid tidpunkten hade bara 33 länder (av 194) några fällande domar alls.<sup>23</sup>

---

<sup>13</sup> EU TE-SAT 2007, 15; EU TE-SAT 2008, 19.

<sup>14</sup> FATF (2018) “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. United Kingdom Mutual Evaluation Report” december 2018, 89.

<sup>15</sup> Räknat på fällande domar rapporterade under 2014-2016; FATF rapporterar enligt “brutet bokslut”, dvs. 2014/2015-2016/2017.

<sup>16</sup> FATF (2014) “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Spain Mutual Evaluation Report” Paris, december 2014, 71. ”Relaterade brott” involverade ”samarbete med eller stöd till en terroristorganisation”, där ekonomiskt stöd ofta varit ett av flera möjliga bevis, 71.

<sup>17</sup> FATF “Spain”, 73. 2007 fälldes dock ett stort antal individer för att ha finansierat ETA, dock under andra brottsrubriceringar.

<sup>18</sup> FATF “Germany”, 73.

<sup>19</sup> FATF (2015b) “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Belgium, Mutual Evaluation Report” Paris april 2015, 73.

<sup>20</sup> FATF “Belgium”, 75.

<sup>21</sup> FATF (2011) “Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. France, Mutual Evaluation Executive Summary” Februari 2011, 6, 7.

<sup>22</sup> International Monetary Fund “FRANCE FINANCIAL SECTOR ASSESSMENT PROGRAM TECHNICAL NOTE—ANTI-MONEY LAUNDERING AND COMBATING THE FINANCING OF TERRORISM REGIME IN FRANCE”, Washington DC October 2019, 20-21.

<sup>23</sup> FATF (2015) “TERRORIST FINANCING FATF REPORT TO G20 LEADERS” Paris, november 2015, 4.

Titel/Title

Memo nummer/Number

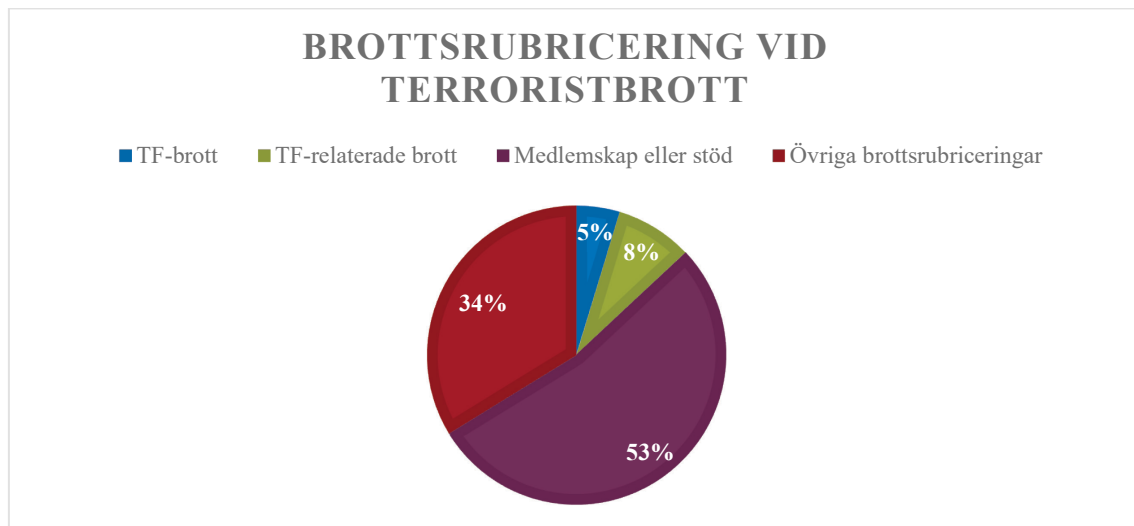
Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010-2019 – Höga kostnader, svårsmatta resultat.

FOI Memo 7363

I FATF:s utvärdering av Sverige 2017 noteras att det bara fanns två fällande domar för TF.<sup>24</sup> Andra mindre länder har haft liknande utfall. Norge hade vid tidpunkten för sin utvärdering (2014) haft ett åtal för TF, men inga fällande domar.<sup>25</sup> Mindre summor hade dock beslagtogs i anslutning till terrorismfall.<sup>26</sup> I Danmark fälldes 7 personer för TF under perioden 2011-2016<sup>27</sup> medan ingen person fällts för TF i Finland fram till 2019.<sup>28</sup>

## Analys av fällande domar rapporterade av Eurojust TCM

Då FATF:s MERs i stor utsträckning är utdaterade, kompletterades dessa genom en tentativ kategorisering av de fällande domar som rapporterats i Eurojusts *Terrorism Convictions Monitor* (TCM) 22-32 som täcker perioden januari 2015 till augusti 2018. Som statistiskt underlag är rapporterna problematiska eftersom de dels är inkompleta, dels riskerar enskilda fall dubbelrapporteras (när de behandlas i lägre och högre instans).<sup>29</sup> Exaktheten i dessa siffror måste därför behandlas med försiktighet, men kategoriseringen medger likväl en överblick av vilka brottsrubriceringar som använts.



Graf 3: Brottsrubricering vid fällande dom för terroristbrott inom EU, 2015-2018.<sup>30</sup>

Under 2015-2018 rapporterades 1191 individer ha fällts för terroristbrott. Av dessa har 56 individer – eller 4,7% – fällts med terroristfinansiering som primär eller sekundär brottsrubricering. Av dessa finansierade 41 islamistiska grupper (huvudsakligen i Syrien), samt 15 etnonationalistiska grupper

<sup>24</sup> FATF (2017) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Sweden, Mutual Evaluation Report" Paris, april 2017.

<sup>25</sup> 2018 rapporterades dock en person ha fällts för rekrytering och TF (Eurojust TCM 31, 26).

<sup>26</sup> FATF (2014b) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Norway, Mutual Evaluation Report" Paris, december 2014, 73-76.

<sup>27</sup> FATF (2017) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Denmark, Mutual Evaluation Report" Paris, augusti 2017, 68-69.

<sup>28</sup> FATF (2019) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Finland, Mutual Evaluation Report" Paris, april 2019, 9.

<sup>29</sup> Exempelvis rapporteras knappt några fall från Grekland, trots att dessa enligt Eurojust TE-SAT haft 74 fällande domar under perioden. Storbritannien rapporterar tidvis inte alls; i andra utgåvor har underlaget strukits till del eller till fullo, medan det i andra utgåvor finns återgivet *in extenso*.

<sup>30</sup> Tabellen baseras på en summering av rapporterade data i EU TCM 22-32, för perioden 2015-2018. Vänligen beakta risken för dubbelräkning respektive uteblivna data för vissa länder.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010-2019 – Höga kostnader, svårsmatta resultat. FOI Memo 7363

(uteslutande PKK).<sup>31</sup> Medan finansiering av islamistiska grupper huvudsakligen omfattade små summor, omfattade finansiering av PKK större summor – ett enskilt rättsfall i Danmark omfattade t ex över 33 miljoner danska kronor.<sup>32</sup> Utöver detta rapporterades 99 individer – eller 8.3% – ha fällts i fall som involverade olika typer av TF, men där en annan brottsrubricering använts. Ofta berörde detta medlemskap i eller deltagande i en terroristorganisation, där finansiering av gruppen var ett av de belägg som använts för att bevisa aktivt stöd till terroristgruppen. Dessa individer var nästan uteslutande (95 av 99) involverade i islamistiska terrorgrupper. Givet de korta gärningsbeskrivningar som används i Eurojust TCM, är det faktiska antalet TF-relaterade brott sannolikt högre. Överlag kan det konstateras att rubriceringar som medlemskap i eller deltagande i en terroristorganisation är den vanligaste åtalsgrunden, med över 50% av de rapporterade fallen.<sup>33</sup>

## Vad förklarar mönstren i fällande domar för terroristfinansiering?

Sammantaget kan konstateras att antalet fällande domar för TF-brott, respektive TF-relaterade brott, är svårt att urskilja med precision för hela tidsperioden, med utgångspunkt från Europol TE-SAT, FATF:s MERs, samt Eurojust TCM. Överlag ter sig det totala utfallet av fällande domar för TF vid en samlad bedömning dock måttliga, mätt i totalt antal fall, som andel av fällande domar, samt relativt de omfattande kostnader som påförts det formella finansiella systemet genom regleringar för att förhindra PT och TF.

Det sagt finns det vissa preliminära slutsatser som kan dras på grundval av underlaget, rörande skillnaden mellan olika typer av terroristgrupper; skillnaden mellan TF-brott och TF-relaterade brott; samt variation mellan juridiktioner. Under den studerade perioden har islamistiska grupper stått för det främsta terrorhotet inom EU, mätt i antal döda och skadade vid attentat, vilket även reflekteras i antal anhållna och fällande domar för terroristbrott.<sup>34</sup> Majoriteten av de individer som fällts för TF, respektive TF-relaterad brottslighet, var likaledes involverade i islamistiska terroristgrupper, primärt i Syrien/ Irak. Men ofta fälls enskilda individer, summorna är små och ofta har man finansierat en enskild individ, såsom en nära anhörig. De rättsfall som berört etnonationalistiska grupper involverar grupper av individer, som utgör en del i en ”byråkrati” och involverar större summor. Under 2015-2018 berör detta främst PKK – under 2017 fälldes 7 individer för finansiering till gruppen i Frankrike, medan 4 frikändes i Belgien<sup>35</sup> – även om gruppens finansiering varit känd sedan åtminstone mitten på 00-talet.<sup>36</sup> Liknande slutsatser har dock tidigare dragits om t ex ETA.<sup>37</sup>

Ett flertal MER-rapporter konstaterar att många islamistiska grupper i Europa är organiserade i mindre, informella grupper, samlar in mindre summor samt för över pengar utomlands där slutanvändningen för pengarna ofta är svårt att leda i bevis. Sammantaget kan detta försvåra lagföring, vilket kan nödvändiggöra alternativa angreppssätt. Antingen kan finansiering utgöra en delmängd i bevisföring kring medlemskap eller deltagande i terroristgrupper, vilket tentativt illustreras genom att TF-relaterade brott lagförts mer frekvent än TF-brott. Eller så kan alternativa angreppssätt, inklusive utvisning eller åtal för t ex skattebrott användas. Detta illustreras i ett flertal av FATF:s MERs, då utvisningar eller alternativa åtalsgrunder använts för bryta upp finansieringsnätverk när möjligheter

<sup>31</sup> Eurojust TCM 22-32, januari 2015-december 2018. 56 av 1191 fällande domar för TF identifierades, inklusive fall där terroristfinansiering var sekundär brottsrubricering.

<sup>32</sup> Eurojust TCM 22, October 2016, 7.

<sup>33</sup> Detta gällde 634 av de 1191 fälda individerna. Detta bör dock ses som en ungefärlig beräkning, givet de betydande kodnings- och klassificeringsutmaningar som föreligger.

<sup>34</sup> Under 2019 var t ex cirka 70% av både terrorismrelaterade arresteringarna och slutförda rättegångar inom EU relaterade till islamistiska grupper. Europol “TE-SAT 2020”, 85, 87.

<sup>35</sup> Europol, TE-SAT 2018, 46, 18.

<sup>36</sup> Michael Jonsson och Svante Cornell “Kurds and Pay – Examining PKK Financing” *Jane's Intelligence Review* 13 mars 2008.

<sup>37</sup> Jmf International Monetary Fund, “FRANCE FINANCIAL SECTOR ASSESSMENT”, 20.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010-2019 – Höga kostnader, svårsmatta resultat.

FOI Memo 7363

till lagföring inte föreligger.<sup>38</sup> Sist men inte minst används finansiella underrättelser (eng. FININT) frekvent för att kartlägga nätverk och bygga åtal, även om brottsrubriceringen som sedermera används inte berör TF specifikt.

## Implikationer för Sverige

Överlag kan konstateras att det – baserat på tillgängliga data – fortsatt visat sig svårt att lagföra individer för TF inom EU. Sverige har ett lågt antal fällande domar för terrorbrott jämfört med många andra EU-länder, vilket svårigen kan förklaras med färre individer i extremistiska kretsar<sup>39</sup>, utan snarare bevisvärdering och lagstiftning<sup>40</sup>, samt möjligen ett större fokus på prevention än lagföring.<sup>41</sup> Det sagt är utmaningarna kring att lagföra individer för TF-specifika brottsrubriceringar på intet sätt unika för svenska rättsvårdande myndigheter.<sup>42</sup> Tvärtom är antalet fällande domar påtagligt lågt inom många EU-medlemsländer. Under 2015-2018 rapporterades Europas större stater (inom Eurojust TCM) ha haft mellan 0 (Italien) och 12 (Frankrike) individer som fällts för TF-brott. De betydande variationerna i antalet individer som lagförts i olika jurisdiktioner för terrorbrott beror därmed *inte* i någon avgörande mening på TF-brott. I Norden rapporteras mellan 0 fällda individer (Finland) till 4 (Danmark) under samma period.

Länder som har liknande hotbild som Sverige – primärt islamistiska grupper<sup>43</sup> med mindre, mer informella nätverk, små summor och betydande självfinansiering – har återkommande haft svårt att lagföra dessa. När förutsättningar för att lagföra för TF inte funnits har svenska myndigheter – i likhet med sina motparter i andra länder – till del lagfört för andra brott, såsom moms- och skattebrott, alternativt genomfört gripanden och förhör, som stoppat vidare misstänkt TF. Vidare rapporterar man betydande användning av finansiell information för underrättelser, forensiska undersökningar och prevention.<sup>44</sup> Det kan vidare konstateras att ett flertal svenska medborgare anhållits i andra europeiska länder, inte sällan efter tips från "utländsk underrättelsetjänst".<sup>45</sup> Sammantaget påvisar detta förvisso ett rationellt sätt att hantera en problematisk situation när förutsättningarna att lagföra misstänkta inte bedöms föreligga. Men det väcker också besvärande frågor kring varför dessa förutsättningar inte förelegat och antyder att det funnits påtagliga behov av lagändringar.

Däremot kan det noteras att flera länder lagfört betydligt fler individer för TF-relaterad brottslighet, såsom stöd till eller medlemskap i en terrorgrupp, där finansiellt stöd använts som ett av flera möjliga rekvisit för deltagande. Även om det inte går att veta med säkerhet, ger genomgången av de fall som rapporteras i Eurojust TCM 22-32 ett starkt intryck av att Sverige skulle ha haft betydligt fler fällande domar för TF-relaterad brottslighet om man haft samma typ av lagstiftning som t ex Österrike, Belgien eller Nederländerna. I ett svenskt sammanhang är jämförbar lagstiftning – som inte kriminaliserar medlemskap *per se*, däremot samröre med en terroristgrupp, om det syftar till att främja, stärka eller stödja organisationen – antagen 1 mars 2020.<sup>46</sup> Denna lagstiftning kan skapa ökade förutsättningar för lagföring framgent, även om annan ny lagstiftning mot terrorism som prövats i domstol haft begränsad

<sup>38</sup> Se t ex FATF "Spain", 73; FATF "United Kingdom", 95-96.

<sup>39</sup> FATF "Sweden", 17.

<sup>40</sup> FATF "Sweden", 81, 84; Michael Jonsson och Christian N. Larson "Scandinavian Trials Demonstrate Difficulty of Obtaining Terrorist Financing Convictions", *Jamestown Terrorism Monitor*, 7(5), 13 mars 2009.

<sup>41</sup> Adrian Sakovic "Inte väsentligt för Säpo att få fällande domar" *Svenska Dagbladet*, 7 mars 2019.

<sup>42</sup> Förutom två individer som fälldes 2005, fälldes en individ 2017 för att ha uppmuntrat till finansiering av IS, dock under en annan brottsrubricering. Nora Engström "Dom mot terroristfinansiering skickar ut en viktig signal. *Svenska Dagbladet*, 27 november 2017.

<sup>43</sup> FATF "Sweden", 18. Det finns dock även stöd till terrorism som *inte* är islamistiskt motiverad, t ex finansiering av PKK. SÄPO (2015) "Säkerhetspolisens Årsbok 2014", Stockholm mars 2015, 33.

<sup>44</sup> FATF "Sweden", 81, 84-88.

<sup>45</sup> *Aftonbladet* "Terrordömd svensk gripen i Grekland", 31 januari 2016; *Aftonbladet* "Svensk kvinna gripen i London misstänkt för terrorbrott" 5 juli 2019; *Expressen* "Här grips den svenske misstänkte terroristen" 26 december 2017.

<sup>46</sup> Sveriges Riksdag "Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation." Justitiekottets betänkande 2019/20: JuU13, 16 januari 2020.

Titel/Title

Memo nummer/Number

Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010-2019 – Höga kostnader, svårsmatta resultat. FOI Memo 7363

framgång.<sup>47</sup> Av särskilt intresse för TF är att "straffansvaret omfattar också att finansiera eller försöka finansiera en terrorist eller en terroristorganisation [...] oavsett syftet med finansieringen".<sup>48</sup> Givet att just syftet med finansieringen visat sig mycket krävande att leda i bevis i avsaknad av ett erkännande, torde detta avsevärt kunna förbättra förutsättningarna för lagföring.<sup>49</sup>

Sammanfattningsvis har Sveriges åtgärder mot TF – i likhet med Europa i stort – medfört betydande kostnader, men samtidigt haft få resultat i termer av lagföring, trots att problematiken påvisbart varit omfattande.<sup>50</sup> Detta skall inte likställas med att åtgärderna varit verkningslösa. Däremot föreligger ett stort behov av vidare insatser för att i högre grad lagföra individer som begår TF-brott eller TF-relaterad brottslighet, vid svenska domstolar.

## Referenslista

*Aftonbladet* "Terror dömd svensk gripen i Grekland", 31 januari 2016.

*Aftonbladet* "Svensk kvinna gripen i London misstänkt för terrorbrott" 5 juli 2019.

Bauer, Katherine och Matthew Levitt (2020) "Funding in Place: Local Financing Trends Behind Today's Global Terrorist Threat". The International Centre for Counter-Terrorism – The Hague (ICCT) *Evolutions in Counter-Terrorism*, vol.2: 47-76.

Brzoska, Michael (2011) "The Role of Effectiveness and Efficiency in the European Union's Counterterrorism Policy: The Case of Terrorist Financing." Economics of Security Working Paper 51 (juli 2011).

Bures, Oldrich (2014), "Ten Years of EU's Fight against Terrorist Financing: A Critical Assessment", *Intelligence and National Security*, 30(2-3): 207-233.

Engström, Nora (2017), "Dom mot terroristfinansiering skickar ut en viktig signal." *Svenska Dagbladet*, 27 november 2017.

Eurojust (2018), "Terrorism Convictions Monitor (TCM)" december 2018, vol. 32, <https://www.eurojust.europa.eu/terrorism-convictions-monitor-32-0>

Eurojust (2018b), "Terrorism Convictions Monitor" juli 2018, vol. 31, <https://www.eurojust.europa.eu/terrorism-convictions-monitor-31>

Eurojust (2018c) "Terrorism Convictions Monitor" april 2018, vol. 30, <https://www.eurojust.europa.eu/terrorism-convictions-monitor-30>

Eurojust (2017), "Terrorism Convictions Monitor" december 2017, vol.29, <https://www.eurojust.europa.eu/terrorism-convictions-monitor-29>

Eurojust (2017b), "Terrorism Convictions Monitor" juli 2017, vol. 28, <https://www.eurojust.europa.eu/terrorism-convictions-monitor-28>

---

<sup>47</sup> *Sveriges Radio* "25-åring frias för terrorresa" 9 december 2016.

<sup>48</sup> Sveriges Riksdag "Ett särskilt straffansvar".

<sup>49</sup> Jmf. Jonsson och Larson "Scandinavian Trials Demonstrate Difficulty".

<sup>50</sup> FATF "Sweden", 18.



Titel/Title  
Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010-2019 – Höga kostnader, svårsmåttade resultat.

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7363

Eurojust (2017c) "Terrorism Convictions Monitor" april 2017, vol. 27,  
<https://www.eurojust.europa.eu/terrorism-convictions-monitor-27>

Eurojust (2016), "Terrorism Convictions Monitor" december 2016, vol.26,  
<https://www.eurojust.europa.eu/terrorism-convictions-monitor-26>

Eurojust (2016b), "Terrorism Convictions Monitor" juli 2016, vol. 25,  
<https://www.eurojust.europa.eu/terrorism-convictions-monitor-25>

Eurojust (2016c) "Terrorism Convictions Monitor" april 2016, vol. 24,  
<https://www.eurojust.europa.eu/terrorism-convictions-monitor-24>

Eurojust (2015), "Terrorism Convictions Monitor" december 2015, vol.23,  
<https://www.eurojust.europa.eu/terrorism-convictions-monitor-26>

Eurojust (2015b), "Terrorism Convictions Monitor" juli 2015, vol. 22,  
<https://www.eurojust.europa.eu/terrorism-convictions-monitor-25>

Europol (2020), "European Union Terrorism Situation and Trend Report (TE-SAT) 2020" 23 juni 2020, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2020>.

Europol (2019), "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2019" 27 juni 2019,  
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/terrorism-situation-and-trend-report-2019-te-sat>.

Europol (2018) "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2018" 20 juni 2018,  
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2018-tesat-2018>.

Europol (2017) "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2017" 15 juni 2017,  
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/eu-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2017>.

Europol (2016) "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2016" 20 juli 2016,  
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-te-sat-2016>.

Europol (2015) "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015" 6 juli 2015,  
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/european-union-terrorism-situation-and-trend-report-2015>.

Europol (2014) "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2014" May 28 2014,  
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2014-eu-terrorism-situation-and-trend-report>.

Europol (2013) "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2013" April 25 2013,  
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2013-eu-terrorism-situation-and-trend-report>.

Europol (2012) "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2012" April 25 2012,  
<https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2012-eu-terrorism-situation-and-trend-report>.

Titel/Title  
Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010-2019 – Höga kostnader, svårsmåttade resultat.

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7363

Europol (2011), "European Union Terrorism Situation and Trend Report 2011" April 19 2011, <https://www.europol.europa.eu/activities-services/main-reports/te-sat-2011-eu-terrorism-situation-and-trend-report>.

*Expressen* "Här greps den svenske misstänkte terroristen" 26 december 2017.

FATF (2019) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Finland, Mutual Evaluation Report" Paris, april 2019.

FATF (2018) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. United Kingdom Mutual Evaluation Report" Paris, december 2018.

FATF (2017) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Denmark, Mutual Evaluation Report" Paris, augusti 2017.

FATF (2017b) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Sweden, Mutual Evaluation Report" Paris, april 2017.

FATF (2015) "TERRORIST FINANCING FATF REPORT TO G20 LEADERS" Paris, november 2015, <https://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Terrorist-financing-actions-taken-by-FATF.pdf>

FATF (2015b) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Belgium, Mutual Evaluation Report" Paris, april 2015.

FATF (2014) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Spain Mutual Evaluation Report" Paris, december 2014.

FATF (2014b) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. Norway, Mutual Evaluation Report" Paris, december 2014.

FATF (2011) "Anti-money laundering and counter-terrorist financing measures. France, Mutual Evaluation Executive Summary" Paris, februari 2011.

International Monetary Fund (2019) "FRANCE FINANCIAL SECTOR ASSESSMENT PROGRAM TECHNICAL NOTE—ANTI-MONEY LAUNDERING AND COMBATING THE FINANCING OF TERRORISM REGIME IN FRANCE", Washington DC October 2019.

Gunning, Jeroen (2006) "Terrorism, Charities, and Diasporas: Contrasting the Fundraising Practises of Hamas and al Qaeda Among Muslims in Europe", in Biersteker and Eckert, *Countering the Financing of Terrorism*, s.93–125 (Routledge 2006).

Jonsson, Michael (2017) "Fertile Ground. Sweden confronts the lone-actor terrorist threat" *Jane's Intelligence Review*, augusti 2017, 16-19.

Jonsson, Michael (2015) "Funding the Islamic State: Sources of Revenue, Financing Requirements and Long-Term Vulnerabilities to Counter-Measures" FOI Memo 5525, december 2015.

Jonsson, Michael (2010) "Countering Terrorist Financing: Successes and Setbacks In the Years Since 9/11" *CTC Sentinel*, Vol.3, No.7 (2010): 18-20.

Jonsson, Michael och Christian N. Larson "Scandinavian Trials Demonstrate Difficulty of Obtaining Terrorist Financing Convictions", *Jamestown Terrorism Monitor*, 7(5), 13 mars 2009.

Titel/Title  
Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010-2019 – Höga kostnader, svårsmåttat resultat.

Memo nummer/Number  
FOI Memo 7363

Jonsson, Michael och Svante Cornell (2008) "Kurds and Pay – Examining PKK Financing" *Jane's Intelligence Review*, mars 2008.

Normark, Magnus, Magnus Ranstorp och Filip Ahlin (2017) "Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013 – 2016" CATS, Stockholm februari 2017.

Sakovic, Adrian (2019) "Inte väsentligt för Säpo att få fällande domar" *Svenska Dagbladet*, 7 mars 2019.

Strindberg, Anders (2019) "Terrorfinansiering. Översikt och analys av litteraturen 2010-2018". FOI-R--4725--SE, februari 2019.

*Sveriges Radio* "25-åring frias för terrorresa" 9 december 2016.

Sveriges Riksdag "Ett särskilt straffansvar för samröre med en terroristorganisation." Justitieutskottets betänkande 2019/20:JuU13, 16 januari 2020, [https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/ett-sarskilt-straffansvar-for-samrore-med-en\\_H701JuU13/html](https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/arende/betankande/ett-sarskilt-straffansvar-for-samrore-med-en_H701JuU13/html).

SÄPO (2015) "Säkerhetspolisens Årsbok 2014", Stockholm mars 2015.