

FINANSIERING AV TERRORISM

En nationell riskbedömning

28 MARS 2014

GEMENSAM RAPPORT

Bolagsverket,
Brottsförebyggande rådet,
Ekobrottsmyndigheten,
Fastighetsmäklarinspektionen,
Finansinspektionen,
Kronofogdemyndigheten,
Lotteriinspektionen,
Länsstyrelsen i Stockholms län,
Länsstyrelsen i Västra Götalands län,
Länsstyrelsen i Skåne län,
Revisorsnämnden,
Rikspolisstyrelsen,
Skatteverket,
Sveriges advokatsamfund,
Säkerhetspolisen,
Tullverket, samt
Åklagarmyndigheten

Innehåll

Sammanfattning	4
Summary	5
1 Inledning och uppdrag	6
<i>1.1 Studiens upplägg och tillvägagångssätt</i>	7
2 Finansiering av terrorism – vad är det och vilka är dess konsekvenser?	8
<i>2.1 Inledning</i>	8
<i>2.2 Terrorism</i>	8
<i>2.3 Finansiering av terrorism</i>	8
<i>2.4 Omfattning</i>	9
<i>2.5 Vilka är terrorismfinansieringens konsekvenser?</i>	11
3 Det svenska systemet	12
<i>3.1 Inledning</i>	12
<i>3.2 Nuvarande reglering i Sverige</i>	12
<i>3.3 Svenska myndigheter och organisationer</i>	15
4 Terrorismfinansieringshot	20
<i>4.1 Inledning</i>	20
<i>4.2 Centrala begrepp</i>	20
<i>4.3 Geografiskt uppdelade hot</i>	23
5 Sårbarheter	28
<i>5.1 Inledning</i>	28
<i>5.2 Begränsad kännedom om finansiering av terrorism</i>	28
<i>5.3 Begränsade kontroller av in- och utförelse av kontanta medel</i>	30
<i>5.4. Hantering av internationella sanktioner mot terrorism</i>	30
<i>5.5 Utmaningar för underrättelsearbete mot finansiering av terrorism</i>	31
<i>5.6 Utmaningar för utredning av finansiering av terrorism</i>	32
<i>5.7 Lagföring</i>	34
<i>5.8 Avslutande kommentar</i>	34

6 Riskanalys	35
6.1 <i>Inledning</i>	35
6.2 <i>Hög risk</i>	35
6.3 <i>Potentiellt hög risk</i>	38
6.4 <i>Riskpåverkande tendenser</i>	40
6.5 <i>Avslutande kommentar</i>	41
7 Källförteckning	43
Bilaga	46

Sammanfattning

Som medlem i den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF) ska Sverige periodiskt genomföra nationella riskbedömningar avseende penningtvätt och finansiering av terrorism. Under 2013 och 2014 har sexton myndigheter och Sveriges advokatsamfund (frivillig medverkan) gemensamt utrett den svenska riskbilden på uppdrag av regeringen. Efter att ha lämnat en nationell bedömning av penningtvättsrisker i augusti 2013 följer nu uppdragets andra delrapportering, en nationell bedömning av terrorismfinansieringsrisker.

Finansiering av terrorism förekommer sannolikt idag i Sverige. Hotet kan sägas vara förhållandevis begränsat, men inte försumbart, inte minst då även små penningströmmar kan innebära svåra konsekvenser genom de allvarliga våldsbrott de bidrar till. Bilden som framträder är att finansieringen ofta har sitt ursprung i lagligt genererade medel eller småskalig ekonomisk brottslighet och att pengarna vanligen förflyttas genom förhållandevis små transaktioner. Merparten av finansieringen bedöms vidare gå från Sverige till personer och organisationer i utlandet. Det finns dock tendenser som pekar mot att finansiering inom Sverige eller till Sverige från utlandet kan komma att öka vilket gör att man inte helt kan bortse från inhemska eller inkommande penningströmmar.

Småskaligheten och medlens ofta legala ursprung gör det mycket utmanande att upptäcka och hindra finansiering av terrorism. Ofta krävs detaljerade underrättelser för att göra korrekta bedömningar i enskilda fall. Många olika verksamheter och myndigheter kan komma i kontakt med indikationer på terrorismfinansiering, men det är sällan någon enskild part har mer än ett partiellt underlag för bedömning. Sverige är därför relativt sårbart för många former av terrorismfinansiering.

Riskbedömningen pekar på fem högriskområden som bedöms fordra någon form av åtgärd samt ytterligare fem områden där åtgärder kan vara befogade, men där kunskapsläget behöver förbättras. De fem högriskområdena är (1) självfinansiering med legala intäkter, (2) insamlingsverksamhet för vidarebefordran till utlandet, (3) penningöverföring med begränsad spårbarhet, (4) kontantsmuggling och annan utförsel samt (5) remitteringar och bistånd till områden som kontrolleras av terroristgrupper.

För flera av de identifierade riskområdena är det långt ifrån uppenbart vad som skulle utgöra lämpliga åtgärder. Det förefaller dock sannolikt att en mängd mindre, men koordinerade åtgärder i olika delar av samhället kan ha goda förutsättningar att sänka risknivån på sikt. Ett väl fungerande internationellt samarbete bedöms också vara betydelsefullt för en positiv framtida utveckling.

Summary

As a member of the inter-governmental organization Financial Action Task Force (FATF), Sweden is required to carry out periodical risk assessments concerning money laundering and terrorist financing. In 2013 and 2014, sixteen government agencies along with the Swedish Bar Association (voluntary contribution) have carried out such an assessment, answering to a request from the Swedish Government. After the delivery of the national risk assessment concerning money laundering in August 2013, the second part now follows, a national risk assessment concerning terrorist financing.

It is likely that there are ongoing terrorist financing activities in Sweden today. While the threat is relatively limited, it is not negligible, not the least because even small monetary flows can have severe consequences due to the serious violent crimes they make possible. The overall impression is that the financing often originates from legally acquired funds or small scale financial crime and that the funds are then moved in relatively small transactions. Further, the assessment is that the majority of the funding is directed from Sweden to organizations and persons abroad. There are, however, indications that point to a possible future increase in domestic terrorist financing or terrorist financing flows to Sweden from abroad, which means that such flows cannot be ignored.

The often small scale and legal origins of the funds make it very challenging to discover and prevent terrorist financing. Correct analysis of an individual case of possible terrorist financing typically requires detailed intelligence information. Many different entities can come into contact with indications of terrorist financing, but only rarely does any one party have more than a partial basis for assessment. Sweden is therefore relatively vulnerable to many forms of terrorist financing.

The risk assessment points to five high risk areas in which the agencies consider measures ought to be taken and another five areas that might require some form of action, but where further information is needed. The five high risk areas are (1) self-funding with legally acquired funds, (2) fundraising for transfer abroad, (3) money remittance with limited traceability, (4) smuggling of cash and other goods and (5) remittances and humanitarian aid to areas controlled by terrorist groups.

For several of the identified areas, it is far from clear what would constitute appropriate measures. However, it seems likely that a number of small, but coordinated measures in different parts of society could have a good chance of lowering the risk level over time. Well-functioning international cooperation will also be important for a positive future development.

1 Inledning och uppdrag

Som medlem i den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF) ska Sverige periodiskt genomföra nationella riskbedömningar avseende penningtvätt och finansiering av terrorism. Under 2013 och 2014 har sexton myndigheter och Sveriges advokatsamfund gemensamt utrett den svenska riskbilden på uppdrag av regeringen. Efter att ha lämnat en nationell bedömning av penningtvättrisker i augusti 2013 följer nu uppdragets andra delrapportering, en nationell bedömning av terrorismfinansieringsrisker.

I februari 2012 antog den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF) fyrtio reviderade rekommendationer för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Sverige är en av trettiosex medlemmar i organisationen.

I de reviderade rekommendationerna ställs krav på att medlemsländer ska identifiera, utvärdera och förstå sina penningtväts- och terrorismfinansieringsrisker. För att detta ska uppnås är medlemmarna skyldiga att genomföra en riskbedömning på nationell nivå. Varje land ska därefter anta en strategi som är förenlig med slutsatserna i den genomförda riskbedömningen. Åtgärderna som genomförs inom ramen för strategin ska vara effektiva och stå i proportion till de risker som finns i landet.

Regeringen gav den 29 november 2012 sexton myndigheter uppdraget att i samverkan ta fram en nationell bedömning av risker kopplade till penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige, med samordning av Finansinspektionen.¹ Den 30 augusti 2013 lämnade myndigheterna och Advokatsamfundet² en nationell riskbedömning avseende penningtvätt till regeringen.

Föreliggande rapport utgör uppdragets andra och avslutande delrapportering. I den ger uppdragets myndigheter samt Advokatsamfundet sin gemensamma bedömning av Sveriges terrorismfinansieringsrisker.

De 16 myndigheter som gemensamt arbetat fram de nationella bedömningarna är:

- Bolagsverket
- Brottsförebyggande rådet
- Ekobrottsmyndigheten
- Fastighetsmäklarinspektionen
- Finansinspektionen
- Kronofogdemyndigheten
- Lotteriinspektionen
- Länsstyrelsen i Stockholms län
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län
- Länsstyrelsen i Skåne län

1 Regeringen, Finansdepartementet: Regeringsbeslut II 4, 2012-11-29, Fi2012/4457: ”Uppdrag till Finansinspektionen m.fl. myndigheter att i samverkan ta fram en nationell riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige”. Regeringens beslut har bilagts denna rapport.

2 Eftersom Sveriges advokatsamfund inte är en myndighet som faller under regeringen har Advokatsamfundet – såsom tillsynsorgan för advokater som omfattas av lagstiftningen – deltagit i arbetet på frivillig basis.

- Revisorsnämnden
- Rikspolisstyrelsen
- Skatteverket
- Säkerhetspolisen
- Tullverket
- Åklagarmyndigheten

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har bidragit med analys- och metodstöd under uppdraget. FOI har även författat denna rapport på uppdrag av de deltagande myndigheterna.

1.1 STUDIENS UPPLÄGG OCH TILLVÄGAGÅNGSSÄTT

Studiens upplägg följer de anvisningar som lämnas av FATF³ i vägledningsdokumentet *National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*. Dessa anvisningar är dock allmänt hållna och FOI har därför, utifrån sin erfarenhet inom riskanalysmetodologi, tagit fram ett mer detaljerat tillvägagångssätt samt utvecklat nya analytiska begrepp.

De deltagande myndigheterna samt Sveriges advokatsamfund har fullföljt arbetet i nära samverkan och Finansinspektionen har samordnat uppdraget. Arbetet har även inneburit vissa kontakter med Försvarets radioanstalt (FRA) och Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten (Must). Även material framtaget inom ramen för den nationella riskbedömningen avseende penningtvätt⁴ har varit av stor betydelse, och under det arbetet involverades bland annat de fyra största svenska bankerna⁵, Riksbanken, Riksgälden och ett flertal branschorganisationer.⁶

Sammanlagt har fyra workshoppar och fyra gemensamma arbetsgruppsmöten hållits där företrädare från samtliga deltagande myndigheter och Sveriges advokatsamfund varit representerade.

Utifrån en systembeskrivning och en hotbildsanalys har det producerats en sårbarhetsanalys som belyser de aktuella förutsättningarna för att hindra eller försvåra terrorismfinansiering. Hotbildsanalysen har i detta läge framför allt bidragit med vilka hoten är eller kan vara – terrorismfinansieringens kända och misstänkta former och flöden – och mindre kring dess intensitet eller omfattning. Frågan har sedan varit om systemet förmår att upptäcka, hindra eller på andra sätt motverka dessa former av terrorismfinansiering. Sakförhållanden som kan leda till brister i sådana förmågor har benämnts som sårbarheter. Sårbarhetsanalysen och hotbildsanalysen har därefter använts som underlag för riskanalysen vilken indikerar områden som kan kräva åtgärder.

3 FATF (2013a)

4 FI (2013)

5 Skandinaviska Enskilda Banken AB (publ), Svenska Handelsbanken AB (publ), Nordea Bank AB (publ) och Swedbank AB (publ).

6 Finansbolagens förening, Fondbolagens förening, Svenska försäkringsförmedlarnas förening, Svenska fondhandlareföreningen, Svenska bankföreningen, Sparbankernas riksförbund, Svensk försäkring och Mäklarsamfundet.

2 Finansiering av terrorism – vad är det och vilka är dess konsekvenser?

Det saknas idag allmänt accepterade definitioner av terrorism och terrorismfinansiering. Detta arbete har dock utgått från den svenska lagstiftningen vad avser terrorism, men gjort vissa avsteg från den när det kommer till vad som räknas till finansiering av terrorism. Terrorismfinansieringens monetära omfattning i Sverige är mycket svårbedömd, men även små summor kan få stora konsekvenser eftersom de möjliggör allvarliga våldsbrott.

2.1 INLEDNING

I detta kapitel presenteras rapportens användning av begreppen *terrorism* och *terrorismfinansiering*. Kapitlet fokuserar också på vad som är känt om terrorismfinansieringens monetära omfattning i Sverige samt på frågan om terrorismfinansieringens konsekvenser.

2.2 TERRORISM

Det pågår sedan lång tid en akademisk diskussion om definitionen av terrorism. En översikt⁷ visar att det finns minst 100-talet definitioner inom litteraturen. I sammanhanget kan det också vara värt att notera att FN inte har någon definition av terrorism, då en sådan precisering är alltför känslig. Organisationen har, naturligt nog, inte heller en definition av finansiering av terrorism.

Arbetet med denna riskbedömning har tvingat fram ett vägval gällande vad som ska betraktas som terrorism, eftersom det förefaller rimligt att kräva att mottagaren av medel i en terrorismfinansieringsprocess är involverad i terrorism. Vi har valt att utgå från den svenska juridiska definitionen. I 2§ lagen (2003:148) om straff för terroristbrott står följande:

För terroristbrott döms den som begår en gärning som anges i 3 § [anm. refererar till en lista på 19 allvarliga brott], om gärningen allvarligt kan skada en stat eller en mellanstatlig organisation och avsikten med gärningen är att

1. *injaga allvarlig fruktan hos en befolkning eller en befolkningsgrupp,*
2. *otillbörligen tvinga offentliga organ eller en mellanstatlig organisation att vidta eller att avstå från att vidta en åtgärd, eller*
3. *allvarligt destabilisera eller förstöra grundläggande politiska, konstitutionella, ekonomiska eller sociala strukturer i en stat eller i en mellanstatlig organisation.*

Lagen fångar på ett rimligt sätt vissa centrala element som går igen i många föreslagna definitioner: bruk av våld, ett syfte att skapa rädsla och ett syfte att nå politiska effekter genom den ”kommunikation” som våldet utgör.⁸

2.3 FINANSIERING AV TERRORISM

När det gäller finansiering av terrorism gör vi, till skillnad mot i frågan om terrorism ovan, ett antal avsteg från definitionen i lagstiftningen, i

⁷ Se Schmid (2011).

⁸ Se Anderson & Sloan (ss. 2-3, 2002).

det här fallet lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Enligt penningtvättslagen betyder finansiering av terrorism *insamling, tillhandahållande eller mottagande av tillgångar i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå sådan brottslighet som avses i 2 § lagen (2002:444) om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet*. I detta arbete har vi avgränsat bort finansiering av brottslighet som inte utgör terrorism enligt ovan. Detta har bedömts vara i linje med uppdraget samt internationell praxis.⁹

Vi har också valt att inkludera aktiviteter som omedvetet, oavsiktligt eller genom likgiltighet eller oaktsamhet leder (eller kan leda) till att medel når mottagare som är involverade i terrorism. Detta har fått till följd att analysen innefattar företeelser som är helt eller delvis legitima, men som ändå leder till att medel kan nå terrorister. Ur ett straffrättsligt perspektiv kan sådana distinktioner vara av stor betydelse. Ur ett riskhanteringsperspektiv finns det dock all anledning att vilja analysera och motverka hot oavsett om de är medvetna, avsiktliga eller ej. Då även sådana företeelser kan behöva bli föremål för åtgärder har vi bedömt detta som en nödvändig breddning i förhållande till lagstiftningen.

Vad gäller vilka typer av aktiviteter som kan räknas till finansiering av terrorism så har vi i detta arbete i första hand haft att förhålla oss till FATF:s¹⁰ tredelade modell – (1) samla in, (2) förflytta och (3) använda – samt det straffrättsliga regelverket i Sverige.¹¹ I det senare används begreppen (1) samla in, (2) tillhandahålla och (3) motta. Uttrycken är snarlika i de två modellerna, men en viktig skillnad är FATF:s inkluderande av användning av medel. Det är dock inte helt uppenbart vad som avses med detta, men vår bedömning har varit att om man med användning syftar på mer direkta förberedelser inför terrorism, till exempel köp av vapen, resor och dylikt så faller detta utanför finansiering av terrorism som det behandlas i denna rapport.

I stället för att följa en av dessa två modeller har vi valt ett tredje alternativ som fångar de båda andra modellernas inkluderade aktiviteter och även innefattar vissa andra. De huvudsakliga, eller *primära*, terrorismfinansieringsaktiviteterna delas upp i (1) generering, (2) omvandling, (3) förflyttning och överföring samt (4) bevarande. Utöver dessa tillkommer *sekundära* terrorismfinansieringsaktiviteter som syftar till att möjliggöra eller underlätta de primära aktiviteterna. Denna modell beskrivs utförligt i kapitel 4 om den svenska hotbilden.

Sammantaget kan rapportens fokus sägas vara alla aktiviteter som, såväl med som utan avsikt eller medvetenhet, bidrar till att medel når personer eller organisationer som är eller avser att bli delaktiga i terrorism.

2.4 OMFATTNING

Den monetära omfattningen av terrorismfinansiering i, från, till eller via Sverige är mycket svårbedömd. Det som finns att utgå ifrån är i huvudsak rättsfall samt olika underrättelsebaserade bedömningar.

När det gäller rättsfall så finns det endast en svensk fällande dom för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet (fallet Ansar al-Islam

⁹ Se till exempel FATF (2008) där man i huvudsak fokuserar på finansiella strömmar till terroristorganisationer.

¹⁰ FATF (2013a)

¹¹ Lagen (2002:444) om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet

nedan), men uppgifter om finansiering eller penninghantering förekommer i flera svenska och Sverige-relaterade utländska utredningar kopplade till terrorism.

När det gäller Ansar al-Islam, en terroristgrupp baserad i norra Irak, fälldes två personer 2005 för att ha sänt motsvarande 148 000 USD till gruppen under åren 2003 och 2004.¹²

År 2012 dömdes en man i Skottland för att ha bidragit med strax under 6 000 GBP till Taimour Abdulwahabs attentatsförsök i centrala Stockholm 2010.¹³ Abdulwahab ska, enligt uppgifter i media¹⁴ ha levt på studiemedel, åtminstone delvis, under den tid då attentatet sannolikt planerades.

I slutet av 2010 åkte också tre män från Sverige till Danmark i syfte att angripa den danska tidningen Jyllandsposten (en fjärde man stannade i Sverige, men dömdes tillsammans med de andra tre).¹⁵ Vid utredningen framkom att de hade fört med sig 20 000 USD till Danmark, utöver vapen och annan utrustning, och att en av medlemmarna i gruppen fört över 10 000 SEK till en av de andra när denne befann sig i Pakistan cirka sex månader före den planerade attacken.

I tillägg till dessa få exempel finns vissa fall av ekonomisk brottslighet i Sverige där indicier pekar på att det kan ha rört sig om medel som skulle finansiera terrorism, men där tillräcklig bevisning har saknats.

Det går inte i dagsläget att ge en pålitlig skattning av omfattningen, det finns helt enkelt för stora luckor i det empiriska materialet. Mot bakgrund av det material som ändå har studerats under arbetets gång framträder bilden, om än högst osäker, av att omfattningen av terrorismfinansiering sannolikt är mindre, och kanske betydligt mindre, än penningtvätten i Sverige. Det skulle dock kunna handla om miljardbelopp årligen, där merparten bedöms riktas till terroristorganisationer i utlandet.¹⁶

Summorna kan förefalla små eller stora beroende på vem man frågar. FATF noterar dock att man kan skilja mellan (1) finansiering av enskilda operationer och (2) finansiering av terroristorganisationer.¹⁷ Det senare kräver typiskt stora summor över tid medan enskilda attentat kan vara relativt billiga och förhållandevis små belopp kan resultera i mycket svåra konsekvenser om de leder till genomförda attentat. Anders Behring Breiviks terrorattacker i Norge 2011 kan tjäna som exempel. Utöver den stora mängd dödsfall och det lidande som attentaten orsakade har de rent monetära kostnaderna skattats till att överstiga 15 miljarder NOK.¹⁸ De av Breiviks kostnader för attentaten som den efterföljande utredningen har kunnat fastställa uppgår till 389 020 NOK fördelade över fyra års tid.¹⁹

12 Svea Hovrätt (2005)

13 Judiciary of Scotland (2012). Domen gällde också ytterligare 1 000 GBP som Menni ska ha sänt till Abdulwahabs änka efter attentatsförsöket.

14 DN (2013) "Självordsbombaren fick 750.000 från CSN"

15 Retten i Glostrup (2012)

16 Här utgår vi från att underrättelseuppgifterna är riktiga. Vi har även räknat in ett antal fall där det funnits vissa omständigheter som talar för att det kan röra sig om terrorismfinansiering.

17 FATF (2008)

18 DN (2013) "Notan för Breiviks terror stiger"

19 NOU 2012:14

2.5 VILKA ÄR TERRORISMFINANSIERINGENS KONSEKVENSER?

I den nationella riskbedömningen avseende penningtvätt²⁰ konstaterades att det akademiska underlaget om penningtvättens konsekvenser var mycket begränsat. Detsamma kan sägas gälla vad avser mindre uppenbara konsekvenser av finansiering av terrorism. Den genomgång som görs av Unger et al. (2006) kopplad till penningtvätt kan ändå ge viss ledning.

Huvudskälet till varför finansiering av terrorism är ett problem ligger i den allvarliga brottslighet som möjliggörs. För svensk del intar terrorism på svensk mark eller mot svenska intressen i utlandet en särställning, men om angrepp i utlandet skulle finansieras från Sverige är detta ytterst allvarligt även i de fall svenska intressen inte skulle beröras direkt. Utöver den skada som de drabbade lider kan det uppstå en utrikespolitisk kostnad för svensk del om de åtgärder man har vidtagit mot sådan finansiering bedöms som otillräckliga. Även det faktum att framgångsrik terrorismfinansiering kan undergräva utrikespolitiska mål för sådant som biståndsarbete eller konfliktreducering bör beaktas.²¹

Liksom var fallet med penningtvätt kan legitima verksamheter misstänkliggöras om det blir känt att verksamhetstypen missbrukas i samband med finansiering av terrorism. Om detta drabbar större finansiella verksamheter kan det medföra allvarliga problem²², till exempel genom minskat kundförtroende och minskat förtroende för ett lands finansiella sektor som helhet, något som också tas upp i EU:s förordningar.²³ Om bedömningen av omfattningen ovan är någorlunda riktig bör dock beloppen inte vara av den storleksordningen att man kan vänta sig bransch- eller systempåverkan på det sätt som man resonerar kring i penningtvättssammanhang. Det förefaller även möjligt att politiskt, religiöst eller etniskt definierade samhällsgrupper kan drabbas av stigmatisering, exempelvis diskriminering eller oproportionerliga myndighetsåtgärder, om dessa förknippas med företeelsen.²⁴

20 FI (2013)

21 Se Unger et al. (s. 94, 2006).

22 Se Unger et al. (s. 91, 2006).

23 Se till exempel Europaparlamentets och rådets förordning 1781/2006, stycke (1).

24 Se till exempel Patel (2012).

3 Det svenska systemet

Det svenska arbetet mot finansiering av terrorism styrs av ett administrativt och ett straffrättsligt regelverk samt internationellt överenskomna sanktionsregimer. De i uppdraget ingående myndigheterna och Advokatsamfundet bidrar till detta arbete genom sådant som tillsyn, underrättelseverksamhet, utredning och lagföring.

3.1 INLEDNING

I detta kapitel beskrivs den reglering som styr åtgärder mot finansiering av terrorism i Sverige samt hur de i uppdraget ingående myndigheterna och Advokatsamfundet arbetar mot denna företeelse.

Utöver de aktörer som ingår i uppdraget finns många andra parter som på olika sätt bidrar eller kan bidra till att försvåra finansiering av terrorism, däribland andra myndigheter och delar av den offentliga sektorn, olika verksamhetsutövare samt privatpersoner. Även om dessa inte blir föremål för en särskild beskrivning i detta avsnitt återkommer frågan om olika parters roll i möjliga åtgärder mot finansiering av terrorism senare i rapporten.

3.2 NUVARANDE REGLERING I SVERIGE

Det svenska regelverket för bekämpning av finansiering av terrorism består av dels administrativa regler, dels straffrättsliga regler. De administrativa reglerna är i huvudsak av förebyggande karaktär. Bestämmelserna syftar till att motverka att terrorismfinansiering kan genomföras och förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för terrorismfinansiering. Den straffrättsliga regleringen syftar i huvudsak till att bestraffa den som har utfört terrorismfinansieringsaktiviteter och att förverka brottsutbyten, men den har även det preventiva syftet att avskräcka från att begå brott.

3.2.1 Administrativ reglering

Nedan följer ett urval av det som har bedömts vara den mest relevanta administrativa regleringen för bekämpning av finansiering av terrorism.

3.2.1.1 Penningtvättslagen

Den svenska penningtvättslagen bygger på EU:s tredje penningtvättsdirektiv. Direktivet kräver bindande reglering i medlemsstaterna. Genom direktivet infördes en väsentlig förändring i jämförelse med tidigare regler genom att ett riskbaserat förhållningssätt introducerades. Detta innebär något förenklat att den enskilde verksamhetsutövaren ska anpassa sina åtgärder utifrån risken för finansiering av terrorism i den egna verksamheten.

Penningtvättslagen trädde i kraft den 15 mars 2009 och därigenom implementerades det tredje penningtvättsdirektivet i svensk lagstiftning. Vid samma tidpunkt började förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen) gälla. Dessa författningar har därefter successivt kommit att kompletteras med tillsynsorganens föreskrifter. Lagens syfte är att förhindra att finansiell och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

I 1 kap. 2-4 §§ penningtvättslagen anges vilka fysiska och juridiska personer som omfattas, nämligen de som bedriver:

- bank- eller finansieringsrörelse,
- livförsäkringsrörelse,
- viss annan finansiell verksamhet,
- försäkringsförmedling,
- verksamhet med utgivning av elektroniska pengar,
- fondverksamhet,
- verksamhet som fastighetsmäklare,
- verksamhet för kasinospel,
- verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag,
- yrkesmässig verksamhet som avser bokföringstjänster eller revisionstjänster,
- verksamhet som skatterådgivare,
- yrkesmässig verksamhet som advokat eller biträdande jurist på advokatbyrå (endast för vissa angivna tjänster),
- yrkesmässig verksamhet som annan oberoende jurist (endast för vissa angivna tjänster),
- yrkesmässig verksamhet till den del verksamheten avser vissa typer av angivna tjänster,
- yrkesmässig handel med varor till den del verksamheten avser försäljning mot kontant betalning som uppgår till minst ett belopp som motsvarar 15 000 euro,
- verksamhet att som betalningsinstitut tillhandahålla betaltjänster enligt lagen om betaltjänster samt verksamhet att tillhandahålla betaltjänster som betaltjänstombud.
- I fråga om några verksamheter (främst bank-, finansierings-, livförsäkrings- och fondverksamhet) gäller lagen även filialer i Sverige till utländska juridiska personer med huvudkontor i utlandet.
- I penningtvättslagen regleras en rad åtgärder som en verksamhetsutövare ska vidta för att minska risken för att den egna verksamheten utnyttjas för finansiering av terrorism. Lagen innehåller bestämmelser om bland annat:
 - åtgärder för riskbaserad kundkännedom, granskning och rapportering av misstänkta transaktioner, liksom åtgärder för att säkerställa meddelandeförbudet,
 - registerhållning, samt
 - riskbaserade rutiner, utbildning och skydd av anställda samt förbud mot förbindelser med brevlådebanks.

3.2.1.2 Tillsynsmyndigheternas föreskrifter samt Advokatsamfundets vägledning

Med stöd av 18 § penningtvättsförordningen har Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län utfärdat föreskrifter på området. Revisorsnämnden har utfärdat föreskrifter med stöd av revisorslagen (2001:883) och förordningen (1995:665) om revisorer. Revisorsnämnden hänvisar i dessa föreskrifter till god revisorssed på området. Innehållet i denna sed kommer till uttryck i branschorganisationen FAR:s uttalande EtikU 11 *Medlemmarnas tillämpning av lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. Sveriges advokatsamfund har utarbetat riktlinjer för tillämpning av penningtvättslagstiftningen utifrån ett advokatperspektiv i promemorian *Vägledning om lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (version 2)*. Vägledningen är tänkt att fungera dels som en introduktion till lagstiftningen, dels som ett stöd i frågor av praktisk och handläggningsmässig natur.

3.2.1.3 Förordning om information om betalaren

Europaparlamentet och rådet antog den 15 november 2006 EG-förordningen 1781/2006 om information om betalaren som ska följa med överföringar av medel. Förordningen trädde i kraft 1 januari 2007. Enligt förordningen ska betalningsleverantörer se till att vissa uppgifter om en betalare följer med en överföring när den vidarebefordras. Reglerna gäller överföringar av medel i samtliga valutor som sänds eller mottas av betalningsleverantörer inom gemenskapen med syfte att skapa spårbarhet vid betalningsöverföringar. Flertalet finansiella företag är skyldiga att tillämpa de bestämmelser som återfinns i förordningen, däribland banker och betaltjänstföretag.

3.2.1.4 Tullkontroll av kontanta medel

Bestämmelser om anmälningsplikt för kontanta medel finns i Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 1889/2005 av den 26 oktober 2005 om kontroller av kontanta medel som förs in i eller ut ur gemenskapen. Enligt förordningen ska kontanta medel till ett värde av minst 10 000 euro anmälas skriftligt eller elektroniskt. I Sverige regleras tullkontroll av kontanta medel i tullagen (2000:1281) 7 a kap.

3.2.2 Straffrättslig reglering

Aktiviteter kopplade till finansiering av terrorism kan falla under många olika straffrättsliga bestämmelser. I första hand är det lagarna (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet samt (2003:148) om straff för terroristbrott tillsammans med 23 kap. Brottsbalken om försök, förberedelse, stämpling och medverkan till brott som är tillämpliga.

En illustration av relationen mellan dessa lagar finns i Sveriges enda fällande dom för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet.²⁵ Gärningsmännen dömdes dels för detta brott, dels för förberedelse till terroristbrott och förberedelse till allmänfarlig ödeläggelse. Hovrätten bedömde att skillnaden låg i huruvida det kunde visas att medel hade sänts till eller kommit terrorister tillhanda (förberedelse) eller om det endast gick att visa att medel hade samlats in och hanterats i syfte att stödja terrorism (finansiering).

Om en part är föremål för ekonomiska sanktioner utifrån någon av rådsförordningarna 2580/2001 eller 881/2002 så kan den som uppsåtligen, eller av grov oaktsamhet, bryter mot sanktionsbestämmelserna dömas för brott utifrån 8 § i lagen (1996:95) om vissa internationella sanktioner.

Även i penningtvättslagen återfinns en straffrättslig bestämmelse gällande finansiering av terrorism. Enligt 7 kap. 1 § penningtvättslagen döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet åsidosätter gransknings- eller uppgiftsskyldigheten, eller bryter mot meddelandeförbudet, till böter.

3.2.3 Sanktionsförordningar

En speciell form av bestämmelser som har betydelse för bekämpning av terrorismfinansiering är internationellt överenskomna sanktionsregimer. Dessa gör det förbjudet att tillhandahålla vissa typer av varor och tjänster till särskilt utpekade personer och organisationer. Sanktionsregimerna kan även innebära att man fryser de utpekade parternas tillgångar.

De internationella sanktionsregimer som är aktuella för detta arbete är

25 Svea Hovrätt (2005)

de som baseras på FN:s resolution 1989 (ersätter 1267) samt resolution 1373. Båda dessa resolutioner är implementerade genom flera rådsförordningar inom EU och till regimerna hör listor på sanktionerade parter, såväl organisationer som individer.²⁶

Vid sidan av de sanktionsregimer som uttryckligen rör terrorism kan vissa regimer som rör länder vara relevanta i förhållande till frågan om terrorismfinansiering. Ett sådant exempel är de sanktioner som rör Somalia²⁷ och mer specifikt listningen av organisationen al-Shabaab och flera av dess medlemmar. Även här är de underliggande resolutionerna implementerade genom flera rådsförordningar.

Flera länder har redan klassificerat al-Shabaab som en terroristgrupp²⁸ och efter attacken 2013 i Nairobi, Kenya, så har det lagts en motion i EU-parlamentet om att organisationen ska föras upp på EU:s terroristlista.²⁹

Olika myndigheter har utsetts till behöriga myndigheter i Sverige vid tillämpningen av EU:s sanktionsförordningar. Exakt vilka uppgifter de har framgår av beskrivningen av sanktionerna mot ett visst land. Därutöver kan vissa myndigheter vara ansvariga för andra frågor som relaterar till sanktionerna utan att ha den formella ställningen som behörig myndighet.

3.2.4 Eventuellt kommande förändringar av Sveriges reglering

Den 25 februari 2014 lade regeringen fram en proposition (Prop. 2013/14:121) kopplad till penningtvätt och finansiering av terrorism. Propositionen innehåller i huvudsak en ny lag om penningtvättsbrott och penningbeslag, en ny bestämmelse om penningbeslag i lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet samt en ny bestämmelse om dispositionsförbud i penningtvättslagen. Härutöver finns ett förslag om en utökad rapporteringsskyldighet.

Dispositionsförbudet är en temporär åtgärd som innebär att en transaktion, som misstänks utgöra ett led i penningtvätt eller i finansiering av terrorism, kan stoppas under högst två arbetsdagar.

De särskilda beslagsreglerna om penningbeslag skiljer sig från bestämmelserna om beslag i rättegångsbalken. Penningbeslag ska även kunna göras av värden, till exempel ett tillgodohavande på ett bankkonto.

En viktig kommande förändring är också genomförandet av EU:s fjärde penningtvättsdirektiv.

3.3 SVENSKA MYNDIGHETER OCH ORGANISATIONER

Nedan följer beskrivningar av det arbete mot finansiering av terrorism som bedrivs av de myndigheter, samt Sveriges advokatsamfund, som deltagit i uppdraget.

3.3.1 Tillsynsmyndigheter

Fastighetsmäklarinspektionen lyder under Justitiedepartementet och är den myndighet som prövar ansökningar om registrering som fastighetsmäklare, ansvarar för fastighetsmäklarregistret samt utövar tillsyn över

26 UD (2013)

27 UD (2014)

28 Exempelvis USA sedan 2008 (U.S. Department of State, 2008) och Storbritannien sedan 2010 (Home Office, 2013).

29 EU (2013)

och avgör frågor om disciplinära åtgärder mot registrerade fastighetsmäklare. Fastighetsmäklarinspektionen har tillsyn över att de cirka 6 700 registrerade fastighetsmäklarna uppfyller sina skyldigheter enligt fastighetsmäklar- och penningtvättslagstiftningen, bland annat avseende åtgärder mot finansiering av terrorism. Tillsynsverksamheten grundas i många fall på anmälningar från konsumenter, men Fastighetsmäklarinspektionen tar även egna initiativ till granskningar. I de tillsynsärenden som utreds ingår relativt ofta granskning av vilka åtgärder fastighetsmäklarna har vidtagit för att uppnå kundkännedom enligt penningtvättslagen.

Finansinspektionen lyder under Finansdepartementet och ansvarar för regelgivning, tillståndsprovning och tillsyn för finansiella marknader och finansiella företag. Finansinspektionen ska bland annat bidra till ett stabilt och väl fungerande finansiellt system. Av särskild relevans för frågor rörande finansiering av terrorism är Finansinspektionens tillsyn över de verksamhetsutövare som driver följande verksamheter: bank- eller finansieringsrörelse, livförsäkringsrörelse, viss annan finansiell verksamhet, försäkringsförmedling, verksamhet med utgivning av elektroniska pengar, fondverksamhet samt vissa verksamheter med att tillhandahålla betaltjänster enligt lagen om betaltjänster. Finansinspektionen har cirka 4 000 tillsynsobjekt som omfattas av penningtvättslagen. Tillsynen har, liksom övrig tillsyn vid Finansinspektionen, en riskbaserad utgångspunkt. Tillsynsinsatserna kan vara långsiktigt planlagda eller mer händelsestyrda utifrån signaler om brister i regelefterlevnad eller misstänkt finansiering av terrorism. Förutom operativa tillsynsinsatser, som undersökningar av enskilda företag, ger Finansinspektionen information och för dialog med branschen. Finansinspektionen samordnar även den nationella tillsynen som olika myndigheter bedriver avseende finansiering av terrorism, samt deltar i internationellt arbete inom exempelvis den europeiska arbetsgruppen Anti-Money Laundering Committee (AMLC) och FATF. Finansinspektionen hanterar även uppgifter som behörig myndighet enligt EU:s sanktionsförordningar, exempelvis att ta emot information om frysta tillgångar.

Lotteriinspektionen lyder under Finansdepartementet och är den myndighet som ska säkerställa att den svenska spelmarknaden är laglig, säker och tillförlitlig. Myndigheten ska bland annat verka för en sund och säker spelmarknad samt bidra till ett minskat utbud av olagliga spel och lotterier. Vad gäller åtgärder mot finansiering av terrorism så har Lotteriinspektionen ansvar för tillsynen över kasinospel. Myndigheten har ett tillsynsobjekt som omfattas av penningtvättslagen, Casino Cosmopol, som är ett dotterbolag till Svenska Spel och driver de fyra svenska kasinona. Tillsynen fokuserar på Casino Cosmopols interna arbetsbeskrivningar och på de transaktioner som genomförs på kasinona.

Länsstyrelserna i Skåne län, i Stockholms län och i Västra Götalands län lyder under Socialdepartementet och är statliga myndigheter som ska utgöra en länk mellan medborgare och kommuner å ena sidan och regering, riksdag och centrala myndigheter å andra sidan. Vad gäller åtgärder mot finansiering av terrorism så delar de tre länsstyrelserna på tillsynsansvaret för de verksamhetsutövare som driver yrkesmässig verksamhet som avser bokföringstjänster eller revisionstjänster (som inte omfattas av Revisorsnämndens tillsyn), verksamhet som skatterådgivare, yrkesmässig verksamhet som annan oberoende jurist (för vissa i penningtvättslagen utpekade tjänster), yrkesmässig verksamhet till den del verksamheten avser vissa i penningtvättslagen utpekade tjänster (exempelvis

bildande av bolag) och yrkesmässig handel med varor till den del verksamheten avser försäljning mot kontant betalning som uppgår till minst ett belopp som motsvarar 15 000 euro. Uppdelningen av verksamhetsutövarna mellan länsstyrelserna utgår från var verksamhetsutövaren har sitt säte. Länsstyrelsen i Stockholms län ansvarar, i tillägg till ovanstående, för tillsynen av utländska företag med filialer i Sverige. Av intresse i detta sammanhang är också att länsstyrelsernas utövar tillsyn över stiftelser i enlighet med stiftelselagen.

Tillsynsarbetet består huvudsakligen av att sprida information om regelverket till tillsynsobjekten och till potentiella tillsynsobjekt, genomföra vandelsprövningar, skrivbordsundersökningar samt tillsynsbesök för att kontrollera tillsynsobjektens regelefterlevnad.

Revisorsnämnden lyder under Justitiedepartementet och verksamheten syftar bland annat till att upprätthålla förtroendet för revisorers verksamhet och för auktorisationssystemet. Revisorsnämnden bedriver tillsyn, handlägger frågor om auktorisation och godkännande av revisorer samt registrering av revisionsbolag, anordnar revisorsexamen samt prövar frågor om disciplinära åtgärder. Revisorsnämndens tillsyn enligt penningtvättslagen avser verksamhet som godkänd eller auktoriserad revisor eller registrerat revisionsbolag. Revisorsnämnden har cirka 4 000 tillsynsobjekt. Samtliga dessa omfattas av penningtvättslagen. I uppgifterna för den personal hos myndigheten som arbetar med tillsynsfrågor ingår att fortlöpande uppmärksamma frågor om penningtvätt och finansiering av terrorism. I de periodiskt återkommande kvalitetskontrollerna ingår att granska att tillsynsobjekten på företagsnivå har system och interna rutiner för att hantera dessa frågor.

Sveriges advokatsamfund är en självständig privaträttslig organisation som utövar myndighetsuppgifter inom ramen för sin offentligrättsliga verksamhet. Advokatsamfundet reglerar och utövar tillsyn över advokatväsendet självständigt och utan statlig eller annan extern inblandning. I fråga om åtgärder mot finansiering av terrorism är Advokatsamfundet ansvarigt för tillsynen över drygt 7 300 advokater och biträdande jurister på advokatbyråer (drygt 5 640 advokater). Dessa omfattas dock endast av penningtvättslagen om de utför vissa i lagen utpekade tjänster. Advokatsamfundet bedriver en aktiv tillsyn i fråga om efterlevnaden av penningtvättslagstiftningen. Tillsynen initieras såväl på förekommen anledning som på diskretionära grunder och utförs i första hand genom skriftligt informationsinhämtande, medan föranmälda byråbesök kan ske i vissa fall. Advokatsamfundet tillhandahåller dessutom kontinuerliga och kostnadsfria utbildningstillfällen för att öka kunskapen om penningtvättslagen och för att säkerställa en korrekt praktisk tillämpning av lagstiftningen.

3.3.2 Myndigheter som bedriver brottsutredning eller underrättelseverksamhet

Ekobrottsmyndigheten lyder under Justitiedepartementet och är en åklagarmyndighet inom rättsväsendet med särskild kompetens för analys och utredning av ekonomisk brottslighet. Myndighetens uppdrag är att skapa trygghet och rättvisa genom att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet. Ekobrottsmyndigheten riktar i första hand in sig på den grova ekonomiska brottsligheten, men också på de mindre allvarliga ekobrotten där straffen inte är höga men där lagföringen har ett förebyggande syfte. Ekobrottsmyndigheten utreder bland annat bokföringsbrott, skattebrott, konkursrelaterade brott, finansmarknadsbrott och

EU-bedrägerier. Åklagarna som är anställda vid myndigheten leder förundersökningar, fattar beslut i åtalsfrågan och för talan i domstol i alla mål och ärenden. Åklagaren arbetar helt självständigt och som förundersökningsledare fattar åklagaren själv beslut om de åtgärder som skall vidtas. Ekobrottsmyndigheten arbetar även med brottsförebyggande åtgärder och underrättelseverksamhet. Även om myndigheten inte har något särskilt utpekat uppdrag avseende finansiering av terrorism så kan den brottslighet som är föremål för myndighetens underrättelse- och utredningsarbete utgöra delmoment i terrorismfinansieringsprocesser.

Rikspolisstyrelsen som lyder under Justitiedepartementet är central förvaltningsmyndighet och har tillsyn över Polisen. Polisen har i uppdrag att minska brottsligheten och öka tryggheten. Inom Rikspolisstyrelsen finns bland annat Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen.

Rikskriminalpolisen är en del av Rikspolisstyrelsen. Rikskriminalpolisen leder Sveriges kamp mot den grova organiserade brottsligheten. Inom Rikskriminalpolisen finns Kriminalpolisenheten vars verksamhet är inriktad mot underrättelseverksamhet, spaning och utredning av den grova organiserade brottsligheten. *Finanspolisen* är en sektion inom Kriminalpolisenheten. Finanspolisen är den sektion som tar emot rapportering om misstänkta transaktioner. Uppgifterna registreras, bedöms och bereds. Uppgifter som bedöms relatera till misstänkta brott går till fördjupad handläggning. Den fördjupade handläggningen kan resultera i att ett underrättelseuppslag upprättas och skickas till relevant brottsbekämpande myndighet, vilket i fallet med finansiering av terrorism i första hand är Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen är en del av Rikspolisstyrelsen. I Säkerhetspolisens uppdrag ingår att leda och bedriva polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet. I uppdraget ingår också att leda och bedriva polisverksamhet när det gäller terrorismfinansiering. Säkerhetspolisen är en av flera mottagare av underrättelseuppslag från Finanspolisen. I sitt underrättelsearbete samverkar Säkerhetspolisen i vissa avseenden med Åklagarkammaren för säkerhetsmål. Säkerhetspolisen bistår också Åklagarkammaren för säkerhetsmål vid förundersökningar.

Skatteverket lyder under Finansdepartementet och är en förvaltningsmyndighet för beskattning, fastighetstaxering, folkbokföring och registrering av bouppteckningar. Stiftelser och de ideella föreningar som har behov av organisationsnummer registrerar sig också hos Skatteverket. Skatteverkets uppdrag är att säkerställa finansiering av den offentliga sektorn, bidra till ett väl fungerande samhälle för medborgare och näringsliv samt att motverka skatterelaterad brottslighet. Vid Skatteverket finns skattebrottsenheter. Deras uppgifter är att genomföra brottsutredningar på uppdrag av åklagare, att bedriva underrättelseverksamhet samt att bedriva brottsförebyggande arbete. Skattebrottsenheterna utreder främst skatte- och bokföringsbrott. Skatteverket har inget särskilt utpekat uppdrag avseende finansiering av terrorism, men den brottslighet som är föremål för myndighetens underrättelse- och utredningsarbete kan utgöra led i terrorismfinansiering.

Tullverket lyder under Finansdepartementet och är en av Sveriges uppborndsmyndigheter. Tullverket har till uppgift att ta in tull, skatter och avgifter samt arbeta för att minska skatte- och uppborndsfelet. Tullverket har även till uppgift att bekämpa gränsöverskridande brottslighet. Tullverket är del i samhällets gränsskydd med uppgift att försvåra möjligheten att föra in varor och substanser som kan utgöra en fara för medbor-

garnas säkerhet, miljö och hälsa i Sverige och EU. Tullverket är även den myndighet som tar emot anmälan om kontanta medel från resenärer som tar in eller för ut minst 10 000 euro till och från EU. Tullverket för statistik över inkomna anmälningar och genomförda kontroller. Uppgifterna lämnas månadsvis till Finanspolisen och kvartalsvis till Europeiska kommissionen.

Åklagarmyndigheten lyder under Justitiedepartementet och ska bidra till att brottsligheten minskar och att människors trygghet ökar genom att personer som begår brott blir föremål för brottsutredning och lagföring. Det är dock inte Åklagarmyndigheten som bedriver det operativa arbetet utan den enskilde åklagaren. Åklagarna som är anställda vid myndigheten leder förundersökningar, fattar beslut i åtalsfrågan och för talan i domstol i alla mål och ärenden. Åklagaren arbetar helt självständigt och som förundersökningsledare fattar åklagaren själv beslut om de åtgärder som skall vidtas. Misstankar om terrorbrott eller finansiering av terrorism handläggs vid Åklagarkammaren för säkerhetsmål, som utreder dessa genom biträde av Säkerhetspolisen. Det pågår ett utbrett internationellt samarbete vad avser bekämpning av terroristbrott. Riksåklagaren har utsett nationella kontaktpersoner för terrorism. Kontaktpersonerna har att fullgöra de uppgifter som tillkommer dem enligt ett beslut fattat av Europeiska unionens råd om informationsutbyte och samarbete när det gäller terroristbrott. På Eurojust i Haag arbetar dessutom tre svenska åklagare som stöd då det gäller att utreda och åtala brott med internationella förgreningar och då även avseende utredningar om terroristbrott eller finansiering av terrorism.

3.3.3 Övriga myndigheter

Bolagsverket lyder under Näringsdepartementet och är registreringsmyndighet för de flesta företagsformer som aktiebolag, handelsbolag, ekonomiska föreningar och enskilda näringsidkare. Myndigheten är också företagsinteckningsmyndighet. Bolagsverket granskar, registrerar och informerar för ett rättssäkert näringsliv. Bolagsverket för register över näringsförbud och verket kan besluta om tvångslikvidation av aktiebolag som inte följer vissa regler i lagstiftningen. Bolagsverkets registeruppgifter är en central källa för information för företag, myndigheter och enskilda. Bolagsverket för även register över de verksamhetsutövare som står under länsstyrelsernas tillsyn enligt penningtvättslagen. Stora näringsdrivande ideella föreningar ska vidare registrera sig hos Bolagsverket, och andra näringsdrivande ideella föreningar samt näringsdrivande trossamfund kan göra det. Bolagsverket för också register över fysiska personer som är försatta i konkurs.

Brottsförebyggande rådet lyder under Justitiedepartementet och är en statlig myndighet samt ett centrum för forsknings- och utvecklingsverksamhet inom rättsväsendet.

Kronofogdemyndigheten lyder under Finansdepartementet och har till uppdrag att upprätthålla en god betalningsvilja i samhället och att motverka företeelser som kan leda till överskuldssättning. Myndigheten har fyra huvudsakliga uppgifter. Dessa är att driva in obetalda fordringar, hantera betalningsförelägganden, ta emot och besluta om ansökningar gällande skuldsanering samt bedriva tillsyn över konkursförvaltningen. Kronofogdemyndigheten har även ett uppdrag att arbeta förebyggande mot överskuldssättning.

4 Terrorismfinansieringshot

Det förekommer sannolikt finansiering av terrorism i Sverige idag. Finansieringen tar sig olika former och vägar, men den mest betydande delen bedöms i dagsläget vara den som går från Sverige till utlandet. Det finns dock viss anledning att befara att finansiering inom Sverige eller från utlandet till Sverige kan komma att öka.

4.1 INLEDNING

I detta kapitel presenteras en översiktlig analys av den svenska hotbilden avseende terrorismfinansiering. Inom ramen för analysen har material från fem huvudsakliga källor studerats:

- Bedömningar av personal inom Säkerhetspolisen, Finanspolisen, Tullverket och Must
- Rättsfall (i första hand svenska)
- Medierapportering
- Akademisk litteratur (böcker och artiklar)
- Rapporter från myndigheter, mellanstatliga organisationer och tankesmedjor

Vad avser en specifikt svensk bild så är det främst de tre första av dessa som har visat sig användbara. Den akademiska litteraturen och internationella rapporter nämner sällan specifikt svenska kopplingar och tjänar därför i första hand som en förteckning över möjliga tillvägagångssätt. När det gäller myndighetsrapporter är Brottsförebyggande rådets rapport *Penningtvätt och finansiering av terrorism*³⁰ ett av få arbeten som diskuterar aspekter av den svenska hotbilden på en tillräckligt detaljerad nivå.

En svårighet i sammanhanget är hanteringen av de svenska myndigheternas underrättelsebaserade bedömningar. Vi har inte kunnat göra hänvisningar kopplade till dessa uppgifter och det finns små möjligheter att ifrågasätta bedömningarnas kvalitet och bakomliggande metodik inom ramen för detta arbete då vi saknar tillgång till underlag och arbetssätt. Av denna anledning tillämpar vi en välvillighetsprincip i genomgången där bedömningarna har antagits vara i allt väsentligt korrekta. Vi har dock varit uppmärksamma på om dessa har stått i strid med andra uppgifter från öppna källor, eller med varandra, något som vi inte bedömer har varit fallet.

Ytterligare ett dilemma är hanteringen av rättsfall. Vid sidan om den enda fällande domen för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet finns det ett antal rättsfall som på olika grunder kan ses som relevanta för den svenska hotbilden. Bland dessa finns såväl friande som fällande domar för mindre allvarliga brott. På grund av risken för stigmatisering av individer som lyfts fram i dessa sammanhang har vi valt att inte heller referera direkt till dessa fall utan endast resonerat på en allmän nivå om de frågor som väcks.

4.2 CENTRALA BEGREPP

Trots att begreppen nedan används relativt sparsamt i rapporten bedömer vi att det är motiverat med en detaljerad redogörelse för de tankar som har styrts hotbildsanalysen.

30 Brå (2006)

4.2.1 Hotaktiviteter och terrorismfinansieringsprocesser

Vi använder oss i det följande av en väsentligen identisk begreppsapparat för hot som i rapporteringen från regeringsuppdragets första del, *Penningtvätt – en nationell riskbedömning*.³¹

Med *hot* eller *hotaktiviteter* avses alla handlingar som främjar eller leder till finansiering av terrorism. Individer eller organisationer som utför dessa handlingar betecknas således som *hotaktörer*. Det är både möjligt och troligt att hotaktiviteter ibland utförs utan varken avsikt att stödja eller medvetenhet om terrorismrelaterade aktiviteter, och man kan sålunda vara en hotaktör utan att vara medveten om detta (se avsnitt 2.3).

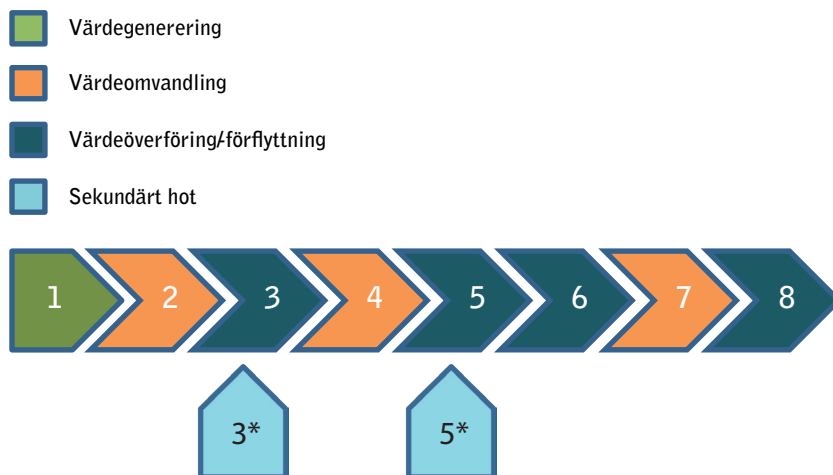
Terrorismfinansieringshoten kan delas upp i *primära hot*, vilka är aktiviteter som kan kopplas direkt till de monetära eller andra värden som är i fokus, och *sekundära hot*, vilka fyller stödjande eller underlättande funktioner. En användbar uppdelning av de primära hoten är denna:

- Värdegenererande hot: aktiviteter som insamling av pengar eller olika former av brott.
- Värdeomvandlande hot: aktiviteter som växling eller handel med olika varor och tjänster.
- Värdeförflyttande och värdeöverförande hot: aktiviteter som smuggling eller penningöverföring.
- Värdebevarande hot: aktiviteter som fysisk förvaring eller registrering av innehav av olika slag.

Gruppen sekundära hot är mångfacetterad och är inte föremål för någon ytterligare uppdelning i detta arbete. De sekundära terrorismfinansieringshoten kan dock exemplifieras med sådant som rådgivning, anordnande av falska identiteter eller bistånd vid skapande eller drift av bolag, föreningar och dylikt.

En *terrorismfinansieringsprocess* eller ett *terrorismfinansieringsuppbygg* består av en sekvens av primära hotaktiviteter med sina eventuella vidhängande sekundära hotaktiviteter. Ett exempel är det följande: (1) kontanter genereras i Sverige genom bedrägeri, (2) brottsvinsten växlas (omvandlas) i Sverige till kontanter i en annan valuta, (3) medlen förflyttas genom kontantsmuggling till utlandet, (4) i utlandet köps (omvandlas medlen till) guld, (5) guldet smugglas (örflyttas) till ett tredje land, (6) guldet överlämnas (örförs) till en annan person, (7) guldet säljs för (omvandlas till) kontanter i lokal valuta, (8) kontanterna överlämnas (örförs) till en person som förbereder terroristbrott. Vid resorna används falska pass – tillverkning och leverans av dessa är sekundära hot (3*, 5*).

31 FI (2013)

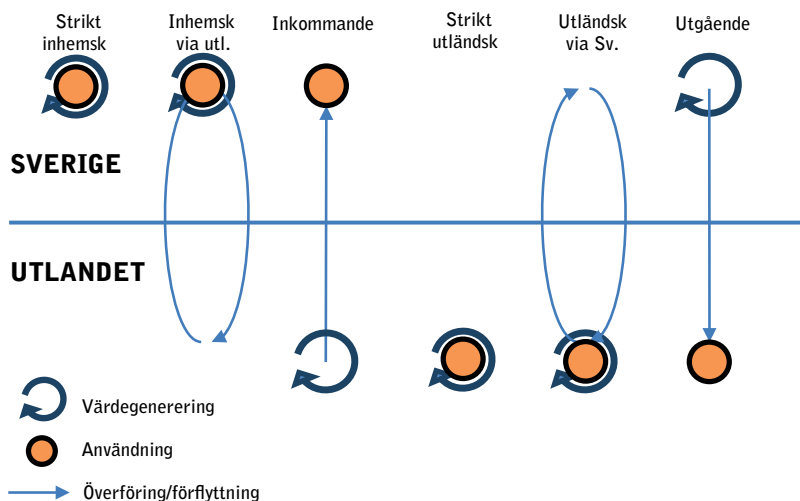


Figur 1 - En terrorismfinansieringsprocess består av en sekvens av primära hotaktiviteter med understödjande sekundära hot.

4.2.2 En geografisk uppdelning

I syfte att precisera hotbilden använder vi en geografisk uppdelning där vi skiljer mellan Sverige och utlandet, samt mellan värdegenererande hot, mellanliggande hot (någon kombination av omvandling, förflyttning, överföring och bevarande) och finansieringens övergång till direkta förberedelser. Detta ger sex möjligheter, tre där medlen används (eller avses användas) i Sverige och tre där de används i utlandet:

- 1 Strikt inhemsk finansiering: alla moment sker i Sverige.
- 2 Inhemsk finansiering via utlandet: värdet genereras och används i Sverige, mellanled utomlands.
- 3 Inkommande finansiering: värdet genereras utomlands och används i Sverige, mellanled inom och utom Sverige.
- 4 Strikt utländsk finansiering: alla moment sker utanför Sverige.
- 5 Utländsk finansiering via Sverige: värdet genereras och används i utlandet, mellanled i Sverige.
- 6 Utgående finansiering: värdet genereras i Sverige och används i utlandet, mellanled inom och utom Sverige.



Figur 2 - Terrorismfinansieringsprocesser kan delas upp utifrån var medlen genereras, vilka vägar de tar och var de används för terrorism.

Om en person samlar in medel för eget bruk i Sverige, men sedan för dessa pengar ut ur Sverige för att använda vid ett terroråd så skulle en sådan händelse klassas som utgående finansiering.

Anledningen till att dela upp hoten på detta sätt har varit en bedömning att möjligheterna för Sverige att upptäcka, ingripa i och utreda terrorismfinansieringsprocesser påverkas starkt av vilka moment som sker inom och utom Sveriges gränser, något som också diskuterades avseende penningtvätt i *Penningtvätt – en nationell riskbedömning*.³²

Redogörelsen för den svenska hotbilden presenteras nedan under dessa rubriker.

4.3 GEOGRAFISKT UPPDELADE HOT

Nedan ger vi en allmän karakterisering av den svenska hotbilden utifrån de sex kategorier som förklarades ovan. I några fall har vi exemplifierat med inträffade händelser i klargörande syfte.

4.3.1 Strikt inhemsk finansiering

Strikt inhemsk finansiering innebär att medel genereras i Sverige och att man sedan avser att använda dessa för terrorismförberedelser på svensk mark.³³ Pengarna lämnar inte heller Sverige under något mellanled.

Säkerhetspolisen gör bedömningen att ett mycket begränsat antal personer aktivt stödjer terrorism i Sverige i dagsläget. Utöver förekomsten av svenskar som reser utomlands med det sannolika syftet att begå terroristbrott, något som behandlas i avsnitt 4.3.6 (*Utgående finansiering*), så har myndigheterna inte pekat på någon misstänkt förekomst av inhemsk terrorismfinansiering. Det finns dock två fall i relativ närtid där detta kan ha förekommit, även om omständigheterna kring finansieringen i dessa fall inte är fullständigt klarlagda. Hypoteser kring dessa fall kan dock fungera som illustration av hur strikt inhemsk finansiering kan gå till.

Det första av dessa är det försök till självmordsattentat som genomfördes av Taimour Abdulwahab den 11 december 2010 i centrala Stockholm.³⁴ DN rapporterade 2013 att Abdulwahab hade haft studiemedel under tiden före attentatsförsöket.³⁵ Om studiemedel betalades ut till ett svenskt konto och dessa togs ut eller användes i Sverige till direkta förberedelser faller det i denna kategori, men få detaljer kring fallet har offentliggjorts.

Även det andra fallet kommer från 2010 då en grupp svenskar, bara veckor efter attentatsförsöket i Stockholm, reste med vapen och annan utrustning till Danmark med avsikt att attackera den danska tidningen Jyllandsposten.³⁶ Inte heller i detta fall är det publika uppgifter varifrån gruppen fick sina pengar, men det kan inte uteslutas att de åtminstone delvis både genererades och användes för förberedelser i Sverige.

4.3.2 Inhemsk finansiering via utlandet

Inhemsk finansiering via utlandet innebär att medel genereras i Sverige och att dessa sedan avses gå till förberedelser i Sverige, men att medlen lämnar Sverige under något mellanled.

32 FI (2013)

33 Förberedelserna kan dock röra attentat som ska genomföras i utlandet.

34 Säkerhetspolisen (2012)

35 DN (2013) "Självmordsbombaren fick 750.000 från CSN"

36 Retten i Glostrup (2012)

Inte heller här har de vidtalade myndigheterna pekat på misstänkt förekomst av denna typ av terrorismfinansieringsupplägg. En reflektion är dock att det inte kan uteslutas att en någorlunda avancerad inhemsk finansieringsprocess medvetet skulle involvera gränsöverskridande moment, av samma skäl som detta förekommer i penningtvättssammanhang: försvårad spårbarhet och utredning.

Även här kan fallet med Taimour Abdulwahab fungera som illustration då delar av finansieringen kan ha tillhört denna kategori. Då Abdulwahab var boende i Storbritannien under tiden före attentatsförsöket förefaller det rimligt att studiemedel också överfördes från Sverige till Storbritannien. Om medel som hade lämnat Sverige återfördes och sedan användes i Sverige för direkta förebereelser är det att anse som tillhörande denna kategori.

4.3.3 Inkommande finansiering

Vid inkommande finansiering genereras medel i utlandet för att sedan föras in i Sverige för bruk vid förberedelser inför terrorism.

Enligt de vidtalade myndigheterna saknas det idag indikationer på att det förekommer någon inkommande finansiering. Man har dock observerat uppmaningar till attacker i Sverige från organisationer i exempelvis Irak, Jemen och Somalia. En ideologisk trend bland al-Qaidagrupper är också att mål i Sverige har börjat betraktas som legitima. Av dessa anledningar förefaller inkommande och inhemsk (inklusive sådan via utlandet) finansiering relevant att beakta inför framtiden. Vidare kan de svenskar som reser ut till konfliktzoner (se avsnitt 4.3.6) innebära ett ökat hot för inkommande och inhemsk finansiering sedan de har återvänt.³⁷

Även i denna kategori finns det delar av Taimour Abdulwahabs finansiering som kan passa in som illustration. I augusti 2012 dömdes en algerier vid namn Nasseridine Menni för terrorismfinansiering i Skottland.³⁸ Menni ska genom kontantinsättningar ha överfört knappt 6 000 GBP till Abdulwahabs konto i Storbritannien och i den mån denne sedan förde med sig eller överförde Mennis pengar till Sverige för att använda dem till förberedelser inför attacken utgör detta inkommande finansiering.

4.3.4 Strikt utländsk finansiering

Denna kategori av terrorismfinansiering är naturligtvis den utan jämförelse största då all världens terrorismfinansiering som inte passerar Sverige i någon del av processen hör hemma här. Då det finns små möjligheter från svensk sida att ingripa direkt i sådan terrorismfinansiering och uppdraget har varit att bedöma risker för terrorismfinansiering i Sverige har denna hotkategori inte varit föremål för någon fördjupad analys. Sverige kan dock stödja andra länders arbete mot finansiering av terrorism, exempelvis genom rättsligt eller underrättsrelaterat samarbete.

Trots att den alltså inte har studerats i denna rapport kan delar av denna terrorismfinansiering vara av särskilt intresse för Sverige. En sådan är då svenska medborgare deltar i strikt utländsk terrorismfinansiering. Frågan kan då uppkomma om dessa bör eller kan lagföras i Sverige för sådana aktiviteter.

En annan är då strikt utländska terrorismfinansieringsprocesser understödjer terrorhot som särskilt riktar sig mot svenska intressen i utlandet. Det finns i sådana situationer särskild anledning för Sverige att bistå

³⁷ Säkerhetspolisen (2013)

³⁸ Judiciary of Scotland (2012)

bekämpning av dessa finansieringsprocesser.

En tredje är då man i utlandet använder tillvägagångssätt som av olika anledningar kan anses vara relevanta för hotbildens framtida utveckling i Sverige. Det är i sådana fall särskilt motiverat att studera dessa och vilken form de kan ta sig i en svensk kontext i syfte att förbereda sig inför möjliga framtida hot.

4.3.5 Utländsk finansiering via Sverige

Med utländsk finansiering via Sverige menas att medel genereras i utlandet och att man också avser att använda dessa till förberedelser i utlandet, men att medlen av någon anledning tar vägen via Sverige.

Utifrån underrättelseuppgifter finns det vissa indikationer på att sådan finansiering förekommer. Exempelvis har det förekommit att personer eller organisationer öppnar konton i Sverige samtidigt som de är förbjudna att bedriva insamling av pengar i vissa länder på grund av misstänkt terrorverksamhet. En liknande situation gäller vissa grupper där banker i ett annat land valt att inte tillhandahålla konton på grund av terrorismfinansieringsrelaterade riskbedömningar, men som öppnar konto i Sverige.

En ytterligare företeelse som har observerats och som kan vara del i terrorismfinansieringsupplägg, är då utlandsbetalningar mellan två andra länder beställs i svenska kronor, något som tekniskt leder till att betalningen går via en svensk korrespondentbank. En hypotes är att man på detta sätt försöker kringgå bankers system mot finansiering av terrorism.

4.3.6 Utgående finansiering

Utgående finansiering avser medel som genereras i Sverige, men sedan förs ut ur landet för att användas till terrorism.

De myndigheter som har bidragit till hotbildsanalysen ger en samstämmig bild: den utgående terrorismfinansieringen är både det mest omfattande av de flöden som har moment i Sverige och bedöms i nuläget utgöra den mest allvarliga delen av terrorismfinansieringshotet i Sverige. Det anses dock, som nämnts tidigare, vara ett mycket begränsat antal personer i Sverige som i dagsläget aktivt stödjer terrorism. Bedömningen är också att antalet personer inte ökar.

Till de värdegenererande hot som myndigheterna pekar på hör:

- Ekonomisk brottslighet, såsom olika former av bedrägerier eller skatteundandragande
- Narkotikahandel
- Donationer, både av individer och organisationer och med varierande grad av medvetenhet om medlens slutmål
- Indrivningsverksamhet, där individer och organisationer pressas att lämna pengar mot sin vilja
- Olika former av legala intäkter, till exempel lön, näringsverksamhet eller bidrag

Det finns också underrättelseuppgifter om hur värdegenererande ekonomisk brottslighet har möjliggjorts och underlättats av olika sekundära hotaktiviteter, såsom oredovisade³⁹ bolagstransaktioner eller så kallat *målvaktsagerande*.

Stiftelser och ideella föreningar bedöms ha en viktig roll som möjliga mottagare av donationer, men insamling kan även bedrivas av enskilda.

39 För Bolagsverket.

Enligt FATF⁴⁰ finns det åtminstone tre sätt på vilka dessa typer av organisationer kan involveras i terrorismfinansiering: (1) bedrägeri där donatorer missleds vid insamling och pengar går till terrorism, (2) organisationer som är fronter för aktiv och medveten terrorismfinansiering och (3) kombinerade mottagarorganisationer där pengar går både till välgörenhet och till terrorism.

FATF pekar också på flera skäl till varför just välgörenhetsorganisationer är särskilt användbara i terrorismfinansieringssammanhang: (1) de åtnjuter förtroende bland allmänheten, (2) de har tillgång till medel, (3) de är kontantintensiva, (4) de har internationella nätverk och (5) regleringen av sådana organisationer är ofta förhållandevis begränsad.⁴¹

Pengar bedöms alltså genereras på både legala och illegala sätt i Sverige. De medel som samlas in överförs sedan i huvudsak via det reguljära finansiella systemet, olovliga penningöverförare eller kontantkurirer. Överföringar kan initieras av såväl organisationer som individer. Betalningarna är inte sällan mycket små, i storleksordningen hundratals kronor.

I tillägg till förflyttning av pengar förekommer också utförsel av fordon och annan utrustning vilken sedan säljs i utlandet.⁴² Vidare bedömer man att individer som reser till konfliktområden för att ansluta sig till terroristgrupper ofta för med sig pengar, fordon eller utrustning för eget bruk.

Ett antal platser har nämnts där pengar avsedda för utländsk terrorverksamhet bedöms "mellanlanda". När det gäller kontanter och andra fysiska värdeföremål så är Köpenhamn, på grund av sin roll som skandinavisk flyghubb, en strategisk destination, men även Turkiet, när det gäller medel som ska vidare till andra delar av Mellanöstern.

Vad avser elektroniska överföringar, även inkluderat sådana som görs inom ramen för alternativ penningöverföring, så anses Förenade Arabemiraten, och då särskilt Dubai, utgöra en vanlig destination på vägen mot slutmottagare. Även Tyskland nämns som en möjlig första nod utanför Sverige. Dubai är också aktuellt för fysisk överföring av kontanter, ädelstenar och liknande.

Bland möjliga slutmål för medel som samlas in i Sverige finner man organisationer och individer i Somalia, Turkiet (kurdiska områden), Irak, Syrien, Gaza, Afghanistan, Pakistan, Libyen och Jemen. Grupper som omnämns särskilt är till exempel:

- Al-Qaida, med regionala grupper såsom AQAP (arabiska halvön) och AQIM (Sahel och Nordafrika)
- Al-Qaidainspirerade grupper, där Ansar al-Islam (Irak) utgör ett exempel
- Al-Shabaab (Somalia)
- PKK (Turkiet och Irak)

En företeelse som ger upphov till dilemman i sammanhanget är diaspo-

40 FATF (s. 11, 2008)

41 FATF (s. 11, 2008)

42 Om fordonen och utrustningen skall användas vid terrordåd istället för att säljas utgör utförseln direkta förberedelser för terrorism snarare än terrorismfinansiering.

ragruppers⁴³ legitima transfereringar av medel till närstående i andra länder där delar av dessa medel sedan avleds av terroristgrupper genom beskattning av penningöverförare i mottagarlandet. Beskattningen kan även drabba överföringar med annat ursprung, exempelvis bistånd. Vi återkommer till denna problematik senare i rapporten.

43 Grupper, ofta etniskt eller religiöst definierade, som av olika anledningar befinner sig i exil.

5 Sårbarheter

Finansiering av terrorism är ett relativt okänt fenomen, något som gör det svårt att upptäcka. Tecknen på att det försiggår är ofta subtila och olika parter i samhället kan sitta på nyckelinformation var och en för sig. Underrättelseverksamhet och utredning försvåras särskilt i de fall då det internationella utbytet inte fungerar. Förekomsten av mottagarorganisationer som blandar terrorism med legitim verksamhet försvårar också lagföring i Sverige.

5.1 INLEDNING

I detta kapitel presenteras en analys av sårbarheter hos det svenska systemet för bekämpning av terrorismfinansiering. Underlaget utgörs i huvudsak av uppgifter lämnade av uppdragsmyndigheterna vid fyra workshoppar inriktade mot sårbarhet samt vissa efterföljande kompletteringar.

5.1.1 Sårbarhet

En *sårbarhet* är ett sakförhållande som gör det svårt eller omöjligt att exempelvis upptäcka en hotaktivitet (se avsnitt 4.2.1), hindra den eller lagföra den om den är brottslig. Ett exempel kan vara hotet att någon part gör överföringar av pengar till personer eller organisationer mot vilka det finns EU-sanktioner på grund av inblandning i terrorism. Om en penningöverförare inte kontrollerar mottagare av överföringar mot listorna är det svårt att upptäcka eller hindra sådana överföringar och bristen på sådana kontroller skulle då utgöra en sårbarhet.

Sårbarheter kan föreligga av många olika orsaker och det följer inte automatiskt att en sårbarhet beror på att någon har gjort ”fel”. Det är inte heller ovanligt med sårbarheter som är avsiktliga i meningen att åtgärder för att komma tillrätta med dem exempelvis anses för kostsamma eller anses inverka alltför negativt på värden som personlig integritet eller rättssäkerhet.

5.2 BEGRÄNSAD KÄNNEDOM OM FINANSIERING AV TERRORISM

Svårigheten att förstå hur finansiering av terrorism i Sverige går till, kan gå till och väntas gå till i framtiden har varit ett återkommande tema vid flera workshoppar. Det är för många en till stora delar okänd företeelse.

5.2.1 Myndigheters kännedom om finansiering av terrorism

Flera myndigheter har i workshopparna uttryckt ett behov av en fördjupad förståelse av finansiering av terrorism och vilka indikatorer på finansiering av terrorism som finns inom deras ansvarsområde, både vid tillsyn eller andra kontroller samt för verksamhetsutövare själva. Även om underrättelsemyndigheterna har en bild av terrorismfinansieringshotet finns det sålunda ett behov av att operationalisera hotbilden för olika specifika domäner. En sådan analys kräver att tillsynsmyndigheternas och verksamhetsutövarnas områdesförståelse kombineras med underrättelsemyndigheternas förståelse av hotet.

En bristande förståelse för finansiering av terrorism som fenomen hos myndigheter kan påverka förutsättningarna att bedriva en effektiv, riskbaserad tillsyn samt minska sannolikheten att terrorismfinansieringsupplägg identifieras som sådana vid tillsyn och andra kontroller. I den

mån en tillsynsmyndighet tillhandahåller vägledning för åtgärder mot finansiering av terrorism till sina tillsynsobjekt så kan även kvaliteten på denna påverkas negativt om det saknas en god förståelse för fenomenet. Resultatet kan också bli att tillsynsmyndigheten avstår helt från att lämna någon vägledning.

5.2.2 Tillsynsobjekts kännedom om finansiering av terrorism

Även många tillsynsobjekt har kommunicerat till myndigheter att man vill förstå bättre hur finansiering av terrorism går till och kan väntas gå till i framtiden. Bristande förståelse hos tillsynsobjekten kan få till följd att vissa åtgärder mot finansiering av terrorism som vidtas blir ineffektiva. Det kan också leda till att andra, potentiellt effektiva, åtgärder inte vidtas samt att förmågan att upptäcka terrorismfinansieringsaktiviteter blir nedsatt. En specifik aktivitet som kan bli lidande är rapporteringen till Finanspolisen. Finanspolisens bedömning att ett begränsat antal av de misstanke rapporter som kommer in kan kopplas till finansiering av terrorism är förenlig med hypotesen att bristande förståelse leder till låga rapporteringsnivåer. Det kan dock finnas många olika anledningar till en låg rapporteringsnivå, något som diskuteras i avsnittet om utmaningar för underrättelsearbetet.

5.2.3 Begränsade kontroller av vissa rörelser

Indikationer på att det försiggår finansiering av terrorism kan vara subtila och svårtolkade. Det finns dock olika aktiviteter, eller kontrollmekanismer, som möjliggör att relevanta uppgifter kommer till en myndighets eller en rapporteringspliktig parts kännedom. Inom ramen för sårbarhetssworkshopparna har flera sådana kontrollmekanismer diskuterats och till dessa hör (icke uttömmande lista):

- Myndigheters eller organisationers registrering av rörelser och dess företrädare
- Myndigheters kontroll av näringsförbud för rörelserns företrädare
- Myndigheters vandelsprövning (utöver näringsförbud) av rörelserns företrädare
- Revisorers⁴⁴ granskning av rörelserns bokföring och verksamhet
- Myndigheters registrering och granskning av rörelserns årsbokslut⁴⁵
- Myndigheters eller organisationers tillsyn av verksamhetsutövare som omfattas av penningtvättslagen
- Verksamhetsutövarns kontroller av rörelser i samband med kundkännedom
- Advokaters medverkan vid drift av stiftelser⁴⁶

Trots att listan kan tyckas lång så har några myndigheter kommenterat att kontrollernas effektivitet avseende just finansiering av terrorism är begränsad.

Det kan finnas en stor outnyttjad potential hos denna typ av mekanismer. Om, exempelvis, förmågan hos myndigheter att bedöma de svaga indikationer som kan förekomma förbättras och den information som framkommer sedan görs tillgänglig för samlad bedömning kan det möj-

44 I synnerhet auktoriserade eller godkända revisorers granskning, då dessa har skyldigheter under penningtvättslagen.

45 Dessa granskningar inriktar sig i regel inte på själva räkenskaperna, utan på sådant som att alla delar finns med, att årsredovisningen är underskriven av rätt personer samt att det finns ett intyg om att redovisningen gäller det aktuella året.

46 Dessa har särskilda skyldigheter som styrs av penningtvättslagen.

liggöra en bättre förmåga att upptäcka finansiering av terrorism.

Vid workshopparna har organisationsformerna ideell förening, stiftelse och registrerat trossamfund diskuterats särskilt. En sammanfattning av det som har framkommit är att små⁴⁷ rörelser av dessa slag, och som inte bedriver näringsverksamhet, kan undvika många av de ovanstående kontrollmekanismerna. För att få tillgång till grundläggande banktjänster kan det dock krävas registrering av rörelsen och dess företrädare, oavsett storlek eller näringsverksamhet.⁴⁸ I tillägg till möjligheten att undvika vissa kontrollmekanismer så är de kontroller som baseras enbart på företrädarnas egna uppgifter särskilt sårbara inför osanna uppgifter.⁴⁹

Effekten av detta kan vara att individer och grupper som avser att finansiera terrorism etablerar dessa typer av rörelser i syfte att generera medel genom sådant som insamling, mottagande av bidrag eller näringsverksamhet. Sådana rörelser kan också användas för att motivera transaktioner genom det finansiella systemet. Det finns naturligtvis sårbarheter i olika utsträckning även för andra organisationsformer, men ju fler kontrollmekanismer som finns på plats desto mer komplicerat blir det att kringgå dem alla.

5.3 BEGRÄNSADE KONTROLLER AV IN- OCH UTFÖRSEL AV KONTANTA MEDEL

I den nationella riskbedömningen avseende penningtvätt⁵⁰ diskuterades den svenska kontrollen av in- och utförelse av kontanta medel. Gränsöverskridande transporter av kontanter är liksom i fallet med penningtvätt en central del av vissa terrorismfinansieringsupplägg. Tullverket har idag på grund av rådande bestämmelser begränsade förutsättningar att upptäcka och hindra dessa. Kontroller av att anmälningsplikten fullgörs har också låg prioritet.

5.4. HANTERING AV INTERNATIONELLA SANKTIONER MOT TERRORISM

I avsnitt 3.2.3 nämndes de internationella sanktionsregimer som har bedömts vara särskilt aktuella för detta arbete, det vill säga de som uttryckligen avser terrorism⁵¹ men även vissa sanktionsregimer inriktade mot länder.

5.4.1 Verksamhetens kontroller

Vid workshopparna har vissa myndigheter meddelat att verksamhetsutövare ibland uppger att det är svårt att kontrollera kunder mot sanktionslistor trots att dessa är allmänt tillgängliga. Resultaten av kontrollerna kan vara svårbedömda, exempelvis på grund av namn som kan transkriberas på olika sätt, och typiskt krävs kompletterande utredningar. De tekniska system som krävs, i synnerhet för verksamheter med en stor kundstock, är också förenade med stora kostnader. I den mån kontroller

47 Det vill säga inte "större", se Årsredovisningslagen (1995:1554) 1 kap. 3§ punkt 4.

48 Se till exempel Nordeas ("Att bli föreningskund" på www.nordea.se) och Swedbanks ("Ideell förening" på www.swedbank.se) villkor för ideella föreningar.

49 Mindre sårbara är kontroller där uppgifterna verifieras, till exempel om en uppgiven hemadress kontrolleras mot folkbokföringen.

50 FI (2013)

51 UD (2013)

inte görs är det en sårbarhet då olika tjänster eller medel kan komma sanktionerade parter tillgodo.

5.4.2 Myndigheters kontroller

Utöver att söka tillgång till medel och tjänster kan sanktionslistade parter söka inflytande över olika typer av organisationer i syfte att kringgå sina sanktioner. Det är dock i dagsläget oklart vilka åtgärder kopplade till listade parter som är motiverade för myndigheter som inte är utpekade som behöriga relaterat till sanktionsförordningarna.

Många myndigheter saknar idag ett effektivt sätt att hindra sanktionslistade parter från att bedriva eller påverka verksamhet inom sina ansvarsområden. Denna sårbarhet kan leda till att sanktionslistade parter i eller utanför Sverige lyckas bryta mot eller kringgå sanktionerna mot dem.

5.5 UTMANINGAR FÖR UNDERRÄTTELSEARBETE MOT FINANSIERING AV TERRORISM

Underrättelsearbetet rörande finansiering av terrorism har två huvudkomponenter: (1) Finanspolisens mottagande av misstankerapporter från verksamhetsutövarna, underrättelser från tillsynsmyndigheter och efterföljande informationsinhämtning i enlighet med penningtvättslagen samt (2) Säkerhetspolisens informationsinhämtning. Till detta kan läggas Ekobrottsmyndighetens och Skatteverkets underrättelsearbete vilket, trots att det inte riktar sig specifikt mot finansiering av terrorism, kan beröra terrorismfinansieringsupplägg.

5.5.1 Få misstankerapporter kopplas till finansiering av terrorism

Tidigare nämndes att Finanspolisen bedömer att endast en mycket liten del av misstankerapporteringen handlar om aktiviteter som särskilt kan kopplas till finansiering av terrorism. Detta kan bero på flera saker, exempelvis att sådana aktiviteter faktiskt är särskilt ovanliga och att det därmed finns lite att rapportera, att de är svåra både för verksamhetsutövare och för Finanspolisen att skilja ut från övriga misstänkta aktiviteter eller att verksamhetsutövare har särskilt svårt att känna igen möjliga hotaktiviteter kopplade till finansiering av terrorism. Det kan också bero på att hotaktiviteter utförs utan att involvera rapporteringsskyldiga verksamheter.

Även om misstankerapporterna är en central tillgång för Finanspolisens del av underrättelsearbetet så är det starka beroendet av dem också en sårbarhet. Finanspolisens möjligheter att bedriva underrättelseverksamhet inriktad mot individer och organisationer är starkt kopplade till att dessa förekommer i misstankerapporter och om hotaktörer inte figurerar i misstankerapportering kan de undvika att bli föremål för fördjupad informationsinhämtning av Finanspolisen. Finanspolisens uppgifter kan initiera eller komplettera Säkerhetspolisens underrättelsearbete, så en konsekvens av bortfall i rapportering kan vara att även detta blir lidande.

5.5.2 Säkerhetspolisens prioritering av underrättelseverksamhet inriktad mot finansiering av terrorism

I Säkerhetspolisens instruktion⁵² står att ”Säkerhetspolisen skall [...] leda och bedriva polisverksamhet när det gäller [...] terrorismbekämpning”. Finansiering av terrorism är endast en av flera bidragande faktorer till förekomsten av terrorism (radikalisering och färdighetsuppbyggnad är exempel på andra) som kan studeras, något som kan tvinga fram resurs-

52 Förordning (2002:1050) med instruktion för Säkerhetspolisen

avvägningar inom underrättelseverksamheten. I den mån sådana avvägningar utfaller till nackdel för underrättelseverksamhet riktad mot finansiering av terrorism kan det vara en sårbarhet och minska sannolikheten att vissa terrorismfinansieringsupplägg blir föremål för granskning.

5.5.3 Brister i underrättelseutbyte

En sårbarhet för underrättelsearbetet riktat mot gränsöverskridande hotaktiviteter är att underrättelseutbytet med vissa länder är begränsat eller obefintligt, något som återkommer även för utredning. Exempel som har lyfts fram särskilt vid sårbarhetsworkshopparna är bristande utbyte med vissa skatteparadis samt vissa länder i Mellanöstern.

Något som komplicerar situationen är att information som lämnas ut ofta lämnas med förbehåll kring vad den får användas för. Detta påverkar också arbetet med utredningar (se avsnitt 5.6).

5.5.4 Möjligt underutnyttjande av Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket

Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket bedriver underrättelsearbete inriktat mot ekonomisk brottslighet, men har indikerat att man inte särskilt letar efter finansiering av terrorism, något som är helt i enlighet med myndigheternas instruktioner vilka inte omfattar bekämpning av sådan brottslighet⁵³, och att det skulle behövas ytterligare information och utbildning för att kunna göra detta på ett effektivt sätt. Det är en sårbarhet för underrättelsearbetet mot finansiering av terrorism att Skatteverkets och Ekobrottsmyndighetens förmåga till ekonomiskt underrättelsearbete inte utnyttjas i detta syfte.

En del av detta ligger i möjligheten att vissa terrorismfinansieringsaktiviteter som involverar ekonomisk brottslighet (och därmed kan bedrivas underrättelse mot) inte känns igen som delar av terrorismfinansieringsprocesser och att underrättelserna då inte kommer Säkerhetspolisen till del.

En annan del är att myndigheterna inte bedriver underrättelsearbete mot terrorismfinansieringsupplägg som involverar ekonomisk brottslighet, men där deras förmåga att utreda ekonomiska förehavanden sannolikt är av stor nytta.

Det sammantagna resultatet blir att sannolikheten är lägre att terrorismfinansieringsupplägg kartläggs än den annars hade varit.

5.6 UTMANINGAR FÖR UTREDNING AV FINANSIERING AV TERRORISM

Säkerhetspolisen bedriver utredning av misstänkt finansiering av terrorism, men på samma sätt som när det gäller underrättelsearbete är det sannolikt att vissa terrorismfinansieringsprocesser kan bli föremål för utredning av såväl Ekobrottsmyndigheten som Skatteverket.

5.6.1 Ekobrottsmyndighetens och Skatteverkets inriktning

De förhållanden som nämndes ovan, att de ovanstående myndigheterna saknar vissa förutsättningar för att kunna identifiera möjliga fall av terrorismfinansiering, kan leda till att Säkerhetspolisen kontaktas i mindre

⁵³ 6 § lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar styr myndighetens spaning och underrättelsearbete. Se också Ekobrottsmyndighetens ”Strategisk inriktning” (<http://www.ekobrottsmyndigheten.se/om-oss/uppdrag/>) samt Förordning (2007:972) med instruktion för Ekobrottsmyndigheten.

utsträckning än som vore fallet annars. En möjlig konsekvens är då att vissa terrorismfinansieringsupplägg endast utreds med avseende på sådant som bokföringsbrott eller skattebrott och inte som finansiering av terrorism eller föreberedelse till terroristbrott. Även om sådan lagföring har den positiva effekten att den brottsliga verksamheten upphör så gör den det svårt att vidmakthålla en korrekt bild av terrorismfinansieringens omfattning och karaktär.

5.6.2 Kronofogdemyndigheten och kontrollen av näringsförbud

Kronofogdemyndigheten övervakar att den som är belagd med näringsförbud inte bryter mot detta. I likhet med Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket söker man inte särskilt efter indikationer på finansiering av terrorism i sina utredningar, trots att sådana skulle kunna förekomma. Det föreligger sålunda en liknande möjlighet till underutnyttjande som den som diskuterades i avsnittet ovan.

5.6.3 Begränsad spårbarhet

En mer allmän svårighet vid utredning av misstänkt finansiering av terrorism är om det har använts värdeöverföringsmetoder utan eller med begränsad spårbarhet. Med spårbarhet avses här möjligheten att i efterhand rekonstruera en terrorismfinansieringsprocess, exempelvis utifrån sparade uppgifter. På grund av att terrorismfinansiering ofta är småskalig och dessutom ofta involverar legalt genererade medel är den i regel svår att upptäcka och hindra. Möjligheten att i efterhand kunna utreda ett händelseförlopp är därför särskilt viktig.

Trots att spårbarhetsproblem kan förekomma vid bruk av många, och kanske alla, överföringsmetoder om dokumentation saknas eller är bristfällig så ses överföringar genom alternativ penningöverföring samt genom olika virtuella betalningsmedel som områden där svårigheter att utreda föreligger särskilt ofta.

Det är viktigt att skilja mellan (1) verksamheter som bedrivs med tillstånd eller registrering, men där exempelvis kundkännedomskontroller eller bokföring missköts, och (2) verksamheter som bedrivs olovligt. Båda dessa företeelser undergräver spårbarheten, men föranleder helt olika åtgärder.

Ett tredje område som innefattar svårigheter avseende spårbarhet är verksamheter vilka, även om de bedrivs med tillstånd och i god ordning, gör det svårt att fastställa huruvida medel har överförts avsiktligt eller ej. Ett exempel på detta är online-spel där avsiktliga förluster kan användas för att förflytta medel mellan parter.

5.6.4 Dispositionsförbud

I dagsläget saknas mekanismer för myndigheter att belägga medel med dispositionsförbud vid lägre misstankegrad⁵⁴ i syfte att utreda eventuella kopplingar till finansiering av terrorism. En sådan mekanism har dock föreslagits i SOU 2012:12 *Penningtvätt – kriminalisering, förverkande och dispositionsförbud* och nu har det, som nämndes i avsnitt 3.2.4 (*Eventuellt kommande förändringar*), även lagts en proposition där detta finns föreslaget.

Då medel snabbt kan förflyttas utom räckhåll för utredningsåtgärder försvaras utredningsarbetet betydligt utan någon form av fördröjning i vissa fall.

⁵⁴ Det finns under vissa omständigheter möjligheter att ta medel i förvar under begränsad tid utifrån Rättegångsbalken (1942:740) 26 kap.

5.6.5 Brister i internationell rättslig hjälp

Ett fungerande rättsligt samarbete med andra länder är centralt i många utredningar och brister inom detta område utgör en sårbarhet. Bristerna kan exempelvis bero på att det saknas lämpliga avtal för detta eller att det saknas välfungerande bank- eller polisväsende i det land som är av intresse. Som nämndes tidigare angående utbyte inom underrättelseverksamheten så fungerar utbytet med exempelvis vissa skatteparadis samt vissa länder i Mellanöstern särskilt dåligt.

5.7 LAGFÖRING

De hotaktiviteter som ingår i ett terrorismfinansieringsupplägg kan falla under många olika brottsrubriceringar, men finansiering av särskilt allvarlig brottslighet samt föreberedelse till terroristbrott är två naturliga sådana. Uppfattningen från Åklagarmyndigheten är att det kan vara svårt att fullgöra beviskraven i båda dessa fall och att det därför är svårt att få fällande domar.

Förekomsten av mottagarorganisationer som utövar terrorism, men även annan verksamhet, exempelvis olika former av socialt eller humanitärt arbete, kan göra att krav på visad vetskap eller visat syfte är särskilt svåra att uppfylla.

5.8 AVSLUTANDE KOMMENTAR

Även om beviskraven i brottmål som anges i avsnittet ovan kan sägas utgöra en sårbarhet i förhållande till faktiska fall av terrorismfinansiering så är det självfallet, utifrån bland annat ett rättssäkerhetsperspektiv, avgörande att beviskraven tillämpas strikt och enhetligt för alla typer av brott. Frågan om beviskrav exemplifierar något som är viktigt att komma ihåg med sårbarhetsanalysen som helhet, nämligen att en identifierad sårbarhet inte med nödvändighet är ett förhållande som ska åtgärdas. Exempelvis, om de hot som är relevanta för en viss sårbarhet är och kan förväntas förbli begränsade kan det vara motiverat att lämna den utan åtgärd, eller att åtminstone skjuta på frågan. Likaså om åtgärdandet av sårbarheten innebär att andra och viktigare samhällliga värden riskerar att skadas.

I riskanalysen i nästa kapitel har vi kopplat samman hot och sårbarheter och identifierat tio områden där åtgärder kan vara befogade. Flera av dessa ger dock upphov till svåra avvägningar mellan de värden och mål som ställs mot varandra.

6 Riskanalys

Riskanalysen identifierar fem områden som myndigheterna bedömer fordrar någon form av åtgärder. Ytterligare fem områden lyfts fram där åtgärder kan vara befogade, men där kunskapsläget behöver förbättras. För flera av de identifierade områdena är det långt ifrån uppenbart vad som skulle utgöra lämpliga åtgärder. Myndigheterna bedömer dock att det sannolikt fordras en mängd mindre, men koordinerade åtgärder i olika delar av samhället för att förbättra riskläget över tid.

6.1 INLEDNING

I detta kapitel identifieras de områden som bedöms innebära så hög risk att åtgärder bör övervägas. Vidare presenteras ett antal områden med potentiellt hög risk, men där det behövs ett bättre empiriskt underlag för att klargöra risknivån. Slutligen presenteras några tendenser som kan påverka hur risknivån utvecklas framöver och en avslutande kommentar.

6.1.1. Risk

Risk uppstår när det föreligger hot inför vilka man är sårbar. Riskens allvarlighet beror sedan på hur troligt det är att konsekvenserna uppstår och hur allvarliga dessa konsekvenser bedöms vara. Genomgången nedan är uppdelad i två:

- *Hög risk* där vi bedömer att någon form av åtgärder är tydligt motiverade
- *Potentiellt hög risk* där vi bedömer att de möjligen kräver åtgärder, men där kunskapsläget kan förbättras

6.2 HÖG RISK

Nedan redovisas de fem områden, utan inbördes rangordning, som myndigheterna bedömer som hög risk och där någon form av åtgärder är tydligt motiverade. För alla dessa högriskområden finns det stöd för hotbilden i underrättelseuppgifter eller rättsfall och vidare finns det identifierade sårbarheter kopplade till hoten.

6.2.1 Självfinansiering med legala intäkter

Självfinansiering av terrorism med legala intäkter är en relevant fråga för Sverige. Med självfinansiering menas här finansieringsaktiviteter som en individ eller grupp utför i syfte att möjliggöra sin egen terrorism.

Ett tydligt och aktuellt exempel är förekomsten av svenskar som reser till konfliktområden och för med sig egna pengar. För Sveriges del går det inte heller att bortse från förekomsten av terrorattacker som har utförts av mer eller mindre autonoma, och därmed sannolikt självfinansierade, individer eller små grupper i Europa under det senaste decenniet.

Det svenska systemets sårbarhet inför finansiering med legala intäkter är stor. Värdegenereringen är bara brottslig om det finns en avsikt att begå eller stödja vidare brott, något som kan vara svårt att bevisa. Av den anledningen finns det ofta små förutsättningar att ingripa på ett rättssäkert sätt mot tidiga steg i denna typ av finansieringsprocesser.

De direkta konsekvenserna av framgångsrik självfinansiering är ökade terrorhot, i Sverige eller i utlandet. Om denna finansiering möjliggör förberedelser för terrorism i utlandet kan det tillkomma ytterligare konsekvenser. Det kan inverka negativt på Sveriges internationella anseende

om våra åtgärder för att försvåra för utresande presumtiva terrorister ses som otillräckliga. Vidare kan det ha negativ påverkan på utrikespolitiska (exempelvis biståndspolitiska) mål i konflikt- eller terrordrabbade områden.

6.2.2 Insamlingsverksamhet för vidarebefordran till utlandet

Det förekommer att pengar samlas in i Sverige för att sedan överförs till stöd för terrorverksamhet i utlandet. Problematiken med terrorismfinansiering baserad på insamling förekommer i tre huvudsakliga varianter⁵⁵, vilka alla bedöms vara aktuella för Sverige:

- 1 Medvetna och avsiktliga donationer där givarna såväl som insamlarna förstår att deras pengar går till att stödja terrorism.
- 2 Insamlare som avser att stödja terrorism men vilka missleder givare genom att ange ett falskt syfte för insamlingen. Givarna förstår i detta fall inte att deras pengar går till att stödja terrorism.
- 3 Mottagare av insamlade medel i utlandet avser att stödja terrorism men missleder insamlingsorganisationen i Sverige genom en falsk beskrivning av sin verksamhet. Här förstår varken givare eller insamlare att deras medel går till att stödja terrorism.

I alla tre fallen kan det också förekomma att personer och organisationer på mottagarsidan blandar någon form av legitimt arbete, till exempel humanitärt stöd, med terrorism (blandorganisationer).

Sårbarhetsanalysen har visat på begränsade kontroller av insamlingsverksamhet och svårigheter för olika parter att skydda sig mot bedrägeri, bland annat på grund av otillräcklig tillgång på information om insamlings- eller mottagarorganisationer. Om mottagare i utlandet utgörs av blandorganisationer är det också svårt att lagföra medvetna givare eller insamlare (variant 1 och 2).

De tre varianterna fordrar sannolikt olika typer av åtgärder. I de fall (variant 2 och 3) där någon part blir bedragen kan exempelvis förbättrade möjligheter att skaffa relevant information och ökad förståelse för risken för terrorismfinansiering vara viktiga byggstenar.

Insamlingsverksamhet till stöd för terrorism i Sverige kan få flera följder, där den allvarligaste är att medel når terrorister. Sverige kan också drabbas av utländsk kritik om landet framstår som otillräckligt i sina åtgärder mot denna form av finansiering. En annan allvarlig följd kan bli att legitimt insamlingsarbete försvåras på olika sätt om den typen av verksamhet förknippas med oegentligheter.

6.2.3 Penningöverföring med begränsad spårbarhet

Individer som avser att finansiera terrorism söker sig till överföringar och förflyttningar av medel som är svåra att upptäcka och utreda, det vi tidigare i rapporten har kallat *begränsad spårbarhet* (se avsnitt 5.6.3).

Dessa svårigheter kan ha olika grund. Några exempel är de följande:

- Den teknik eller de metoder som används för överföringarna, exempelvis oreglerat online-spel eller elektroniska valutor hindrar spårbarhet.
- Sverige har litet eller inget rättsligt utbyte med de länder pengarna går till eller passerar, eller dessa länder ställer låga krav på spårbarhet.

⁵⁵ Denna uppdelning är snarlik, men inte helt identisk med de tre varianter som FATF (2008) pekar på (se avsnitt 4.3.6).

- Penningöverföringen bedrivs inte i enlighet med gällande lagar och regler. Det kan exempelvis handla om att man missköter kundkännedomskontroller eller bokföring.

På grund av de stora utmaningarna i att hindra finansiering av terrorism på transaktionsnivå, ofta mindre belopp och ofta legalt anskaffade, blir frågan om att kunna utreda transaktioner i efterhand av särskild vikt. Tillgång till penningöverföring med begränsad spårbarhet leder inte bara till att terrorismfinansiering kan nå sina avsedda mottagare, utan också att möjligheterna till utredning och lärande i efterhand begränsas kraftigt. Andra konsekvenser kan vara att legitima penningöverförare förlorar intäkter då begränsad spårbarhet kan innebära lägre överföringskostnader och därmed konkurrensfördelar för sådana tjänster och aktörer. Slutligen kan det, i likhet med de tidigare riskområdena, finnas en utrikespolitisk kostnad om Sveriges insatser inom området ses som otillräckliga.

6.2.4 Kontantsmuggling⁵⁶ och annan utförsel

Kontantsmuggling är ett nyckelmoment i vissa upplägg för terrorismfinansiering. I hotbedömningen nämndes även förekomsten av utförsel av sådant som fordon och annan utrustning som sedan säljs i utlandet.

Tullverkets begränsade möjligheter att ingripa mot personer som transporterar kontanta medel över gränsen diskuterades redan i den nationella riskbedömningen avseende penningtvätt⁵⁷ och vi konstaterar att denna sårbarhet är minst lika betydelsefull när det gäller terrorismfinansiering som när det gäller penningtvätt. Utmaningen är om möjligt ännu större på grund av de relativt små summor det kan röra sig om inom terrorismfinansiering. Det finns, generellt sett, inte heller några hinder för privatpersoner att föra med sig fordon och andra vardagliga varor ut ur Sverige, i synnerhet om det handlar om utförsel till ett annat EU-land.

Fysisk transport av kontanter kan ses som en extremform av överföringar med begränsad spårbarhet: medel når sina mottagare med begränsade möjligheter att utreda och lära i efterhand. Konsekvenserna av framgångsrik kontantsmuggling liknar därför de som nämndes i föregående avsnitt. När utförseln gäller andra värdebärare, till exempel fordon, är spårbarheten ibland bättre, men i övrigt kan följderna förväntas vara liknande.

Om det svenska regelverket ses som otillräckligt kan det få politiska effekter. Å andra sidan riskerar alltför restriktiva svenska åtgärder att uppfattas strida mot den fria rörligheten inom EU.

6.2.5 Remitteringar och bistånd till terroristkontrollerade områden

Remitteringar är de överföringar som migranter gör till närstående i andra länder. I länder med utbredd fattigdom utgör dessa överföringar ofta helt avgörande tillskott till mottagarnas privatekonomi.

Utöver svenska underrättelseuppgifter talar också FN⁵⁸ om förekomsten

⁵⁶ Vi använder begreppet "kontantsmuggling" i rapporten trots att in- och utförsel av kontanter inte är ett smugglingsbrott i svensk lagstiftning. Att föra kontanter över gränsen som del av en terrorismfinansieringsprocess kan dock vara ett brott under annan lagstiftning. Detta görs typiskt dolt och är i den meningen en form av smuggling.

⁵⁷ FI (2013)

⁵⁸ Se till exempel FN(2011a).

av beskyddarverksamhet⁵⁹ eller beskattning riktad mot företag (bland annat penningöverförare) och biståndsorganisationer i områden som kontrolleras av väpnade grupper som också ägnar sig åt terrorism. Frågan är aktuell för Sverige vad gäller dels svenskt humanitärt bistånd, dels diasporagrupper⁶⁰ i Sverige vilka årligen sänder stora belopp till närstående i konfliktdrabbade områden.

Sårbarheterna är stora då överföringarna generellt sett är helt legitima och konsekvenserna av att betalningarna förekommer är både starkt positiva – stora grupper människor får ett helt nödvändigt finansiellt stöd – och starkt negativa – terroristgrupper får betydande och pålitliga intäktsströmmar.

Frågan om lämpliga åtgärder är komplicerad. I Storbritannien har den lett till protester och rättsliga åtgärder i samband med att Barclays bank aviserade att man kraftigt skulle begränsa möjligheterna att skicka pengar till Somalia.⁶¹ Den brittiska regeringen ska utreda åtgärder som inte innebär att möjligheterna att överföra medel stängs. Frågan uppkommer också vad som tar de etablerade kanalernas plats om dessa stängs. Om efterfrågan på penningöverföringar till högriskområden är tillräckligt stark förefaller det högst sannolikt att mindre aktörer eller, betydligt mer problematiskt, aktörer som bedriver olovlig verksamhet gynnas. Vi återkommer till frågan om sådana effekter i avsnittet 6.4 om tendenser nedan.

En relaterad fråga är också hur långt den etablerade sektorn bör gå i frågor om finansiell inkludering, något som har diskuterats i FATF (2013b). Med finansiell inkludering avses att man erbjuder finansiella tjänster till grupper som av olika anledningar har svårt att hävda sina intressen till en för dessa hanterbar kostnad. Det kan handla om personer utan tillgång till nyare teknik, med små tillgångar eller, som i fallet med remitteringar, behovet att sända medel till platser med dåligt utbyggda finansiella strukturer.

6.3 POTENTIELLT HÖG RISK

De riskområden som beskrivs nedan har, utan inbördes rangordning, bedömts som områden som möjligen kräver åtgärder, men där underlaget på olika sätt är mer begränsat än vad som gäller för riskområdena ovan.

6.3.1 Illegal beskattning av privatpersoner och näringsverksamhet

Såväl privatpersoner som näringsverksamheter i Sverige kan vara föremål för beskattning från organisationer som är involverade i terrorism även om omfattningen inte är känd. Med detta menas att en organisation tvingar till sig pengar med hjälp av mer eller mindre tydliga hot. Vidare pekar FATF på hotet som ett problem i många delar av världen.⁶²

Sårbarhetsanalysen indikerar att illegal beskattning är svår att upptäcka även om den skulle förekomma. Eftersom tillvägagångssättet inte heller är unikt för terrorismfinansiering, utan kanske snarare associeras med

59 Krav på betalning under hot om våld. Det finns en glidande skala mot "beskattning" beroende på hur allvarliga hot motparten använder sig av.

60 Grupper, ofta etniskt eller religiöst definierade, som av olika anledningar befinner sig i exil.

61 The Guardian (2013) "Somali remittances: Dahabshiil granted Barclays reprieve"

62 FATF (s 18, 2008)

grov organiserad brottslighet, så kan det vara svårt att koppla upptäckta fall till terrorism utan rätt underrättelseinformation.

Om denna typ av beskattning är framgångsrik leder det till att medel når terroristgrupper samtidigt som privatpersoner och näringsverksamheter drabbas av hot och ekonomisk skada.

6.3.2 Småskalig ekonomisk brottslighet

Småskalig ekonomisk brottslighet, i synnerhet olika former av bedrägeri, har utgjort en källa till intäkter för personer som förbereder eller avser att finansiera terrorism.⁶³ Flera exempel på detta förekommer i såväl underrättelseuppgifter som rättsfall.

Det finns en sårbarhet i att dessa brott normalt sett utreds av myndigheter eller delar av polisen som inte specifikt söker efter tecken på finansiering av terrorism eller har tillgång till vissa typer av underrättelseinformation. Vidare har dessa brott ett lågt straffvärde om det inte görs någon koppling till terrorismfinansiering.

Konsekvenserna kan bli att lågintensiv ekonomisk brottslighet ses som ett förhållandevis riskfritt alternativ för personer som avser att finansiera terrorism.

6.3.3 Användning av näringsverksamhet för överföringar

Det saknas tydliga indikationer på att näringsverksamheter skulle användas för överföring av medel ämnade för terrorism in i eller ut ur Sverige, men FATF lyfter fram missbruk av näringsverksamheter på detta sätt som ett internationellt problem.⁶⁴

Något som kan tala emot att detta förekommer i någon större utsträckning kopplat till terrorismfinansiering är det framstår som överdrivet komplicerat givet de ofta relativt små summor det rör sig om, men situationen är som sagt osäker. För mer storskalig terrorismfinansiering som riktar sig mot terroristorganisationer kan det dock vara ett attraktivt alternativ.

Sårbarheten inför sådant som osanna fakturor och osanna varudeklARATIONER är betydande i de fall då bägge parter i transaktionen agerar i samförstånd även om exempelvis Tullverket genomför vissa relevanta kontroller.

Denna typ av överföringar kan få stora konsekvenser. I den mån de förekommer handlar det sannolikt om större summor som går till terroristorganisationer. De senare kan, till skillnad mot de flesta individer och mindre grupper, upprätthålla en betydande förmåga och utgöra ett allvarligt terrorhot över långa tidsperioder med fungerande finansiering.

6.3.4 Placering av utländska medel i Sverige

Underrättelseuppgifter pekar på att medel som eventuellt kan ha en koppling till terrorism placeras i Sverige, men det är oklart hur allvarligt eller omfattande hotet är. Det handlar i första hand om organisationer eller personer som inte är upptagna på någon av EU:s sanktionsförordningar, men bedriver verksamhet som är olaglig eller inte önskvärd i andra länder. Det kan också handla om att finansiella företag i andra länder har bedömt att transaktioner till och från dessa personer och organisationer för med sig en risk för terrorismfinansiering.

63 Det är samtidigt sannolikt en mycket liten del av vinningen från ekonomisk brottslighet som går till att finansiera terrorism.

64 FATF (s. 23, 2008)

Sårbarheterna är oklara, men kan förekomma om finansiella verksamheter inte vidtar åtgärder i enlighet med penningtvättlagstiftningens krav.

En möjlig konsekvens av detta är politiska kostnader om Sverige upplevs acceptera att medel placeras här av organisationer som är olagliga eller misstänkta i andra länder. Här finns dock stor anledning till försiktighet då Sveriges syn på sådana organisationer kan skilja sig från synen i hemlandet. Ett historiskt exempel är hållningen gentemot ANC (African National Congress) i Sydafrika där hemlandet, Storbritannien och USA⁶⁵ under perioder har betraktat organisationen som en terroristorganisation parallellt med att Sverige på olika sätt har stöttat organisationen.⁶⁶

Fall av den här typen innebär därmed stora svårigheter, men om bedömningen i utlandet är riktig och dessa parter är involverade i terrorism kan konsekvenserna vara allvarliga.

6.3.5 Sanktionslistade parter

Svenskar och personer med stark svensk anknytning har förekommit och förekommer på FN:s och EU:s sanktionslistor med anledning av inblandning i terrorism.⁶⁷ Det kan därför inte uteslutas att sanktionslistade parter nu eller i framtiden involveras i överföringar till eller från Sverige eller att de söker inflytande över verksamheter i Sverige.

Sårbarhetsanalysen visade att förmågan att identifiera aktiviteter kopplade till sanktionslistade parter varierar bland såväl myndigheter som verksamhetsutövare. Samtidigt poängterades att breda och regelmässiga kontroller mot sanktionslistor både är kostsamma och ofta ger svårtolkade resultat, något som föranleder ett sökande efter alternativa arbetsätt.

Om förmågan att upptäcka och hindra sanktionslistade parter från aktiviteter kopplade till Sverige brister kan dessa etablera eller fortsätta verksamhet i Sverige. I likhet med flera tidigare områden kan det få politiska effekter om Sveriges åtgärder på området betraktas som otillräckliga.

6.4 RISKPÅVERKANDE TENDENSER

I detta avsnitt beskrivs några företeelser som identifierats under arbetets gång och vilka bedöms kunna påverka risknivån på sikt.

6.4.1 Näringsfrihet och enkelhet för verksamheter

Några av uppdragets myndigheter bedömer att de senaste åren har inneburit att regleringen av många organisationsformer betonar näringsfrihet och enkelhet framför kontroll. Underlättande av till exempel etablering och drift kan i vissa fall också underlätta för de som avser att finansiera terrorism. I den mån detta är en utveckling som fortsätter kan den öka risken på sikt. Samtidigt är det uppenbart att enkelhet och flexibilitet är värdefulla för legitima organisationer.

65 Se till exempel Washington Post (2013) "Why Nelson Mandela was on a terrorist watch list in 2008".

66 Se till exempel Nelson Mandela Foundation (2014).

67 Tre exempel är Mohammed Moumou, som listades 2006 under resolution 1267 (och motsvarande EU-förordningar) för sin roll inom al-Qaida i Irak (FN, 2011b), samt Yasin Ali Baynah och Fuad Mohammed Khalaf vilka listades 2010 under resolution 1844 med anledning av sina roller inom Al-Shabaab (FN, 2010). Mohammed Moumou ska ha dödat 2008 i Irak enligt svenska (Sydsvenskan, 2008, "Dödad svensk var övervakad av Säpo") och amerikanska (Washington Post, 2008, "Al-Qaeda in Iraq Figure was Swedish Citizen") medieuppgifter.

6.4.2 Informationsutbyte med andra länder förbättras

I sårbarhetsanalysen noterades brister i utbytet inom underrättelsearbete och utredning med vissa länder. Det finns dock en positiv trend inom det internationella informationsutbytet, inte minst när det gäller länder som har betraktats som skatteparadis. Om detta är en utveckling som fortsätter kommer den att öka förmågan att agera mot finansiering av terrorism och kan därför verka riskreducerande.

6.4.3 Inkommande finansiering

Om uppmaningar att angripa Sverige fortsätter från internationella terroristgrupper samt om svenskar som har rest ut i syfte att delta i terrorism återkommer med erfarenhet och kontakter kan detta innebära att den inkommande finansieringen ökar. Då mycket fokus i dagsläget ligger på utgående finansiering kan detta göra att Sverige är särskilt sårbart för sådana flöden. Sammantaget ger detta en möjlig framtida riskökning.

6.4.4 Elektroniska värdeöverföringssystem

Förekomsten och vidareutvecklingen av elektroniska värdeöverföringssystem, till exempel elektroniska eller virtuella valutor, med begränsad spårbarhet är något som kan komma att försvåra bekämpningen av terrorismfinansiering framöver. Det finns naturligtvis, som påpekats tidigare, många sätt att göra överföringar med begränsad spårbarhet redan idag, så problemet är inte nytt. Enkelheten, tillgängligheten och pålitligheten hos dessa system kan dock exempelvis leda till att finansiering av terrorism uppfattas som mindre riskfyllt än det är idag och att nya donatorer därmed attraheras.

6.4.5 Etablerade bolag lämnar riskfyllda verksamheter

När stora etablerade aktörer upphör med eller kraftigt reducerar utbudet av tjänster som innebär viss risk att utnyttjas vid finansiering av terrorism, till exempel penningöverföring till vissa delar av världen, kan detta paradoxalt nog öka risknivån på ett nationellt plan. Om tjänsterna inte är olagliga och det kvarstår en efterfrågan kan de flyttas från företaget med relativt god förmåga till riskbedömning till mindre eller nyare företag utan samma resurser. I extremfallet skapar det minskade utbudet även en marknad för olovliga verksamheter. Minskningen av utbudet kan dessutom leda till ökade svårigheter för grupper med legitim efterfrågan på tjänster som bedöms som riskabla. När dessa grupper dessutom är missgynnade eller utsatta på andra sätt kan det leda till bristande finansiell inkludering⁶⁸ (se även avsnitt 6.2.5).

6.5 AVSLUTANDE KOMMENTAR

Finansiering av terrorism förekommer sannolikt idag i Sverige. Hotet kan sägas vara förhållandevis begränsat, men inte försumbart, inte minst då även små penningströmmar kan innebära svåra konsekvenser genom de allvarliga våldsbrott de bidrar till. Förekomst av terrorismfinansiering kan vidare göra att olika verksamheter och samhällsgrupper som förknippas med företeelsen misstänkliggörs eller stigmatiseras på andra sätt. Om omvärlden uppfattar svenska åtgärder mot finansiering av terrorism som otillräckliga kan det också inverka negativt på Sveriges utrikespolitiska relationer.

Småskaligheten och medlens ofta legala ursprung gör det mycket svårt att upptäcka och hindra finansiering av terrorism. Ofta krävs detaljerade underrättelser för att göra korrekta bedömningar i enskilda fall. Många

68 Se till exempel FATF (2013b).

olika verksamheter och myndigheter kan komma i kontakt med indikationer på förekomst av terrorismfinansiering och därmed sitta på vitala pusselbitar, men det är sällan någon enskild part har mer än ett partiellt underlag för bedömning.

En central uppgift för en effektiv bekämpning av finansiering av terrorism är att höja kunskapsnivån och medvetenheten hos dessa parter och möjliggöra delning eller vidarebefordran av den information som behövs för att tolka de svaga signaler det typiskt handlar om. Till detta hör också det stora behovet av ett välfungerande internationellt samarbete inom detta område. Precis som pusselbitarna kan finnas spridda inom Sverige kan avgörande information finnas spridd bland parter i olika länder.

Riskbedömningen pekar på fem områden som fordrar någon form av åtgärder samt ytterligare fem områden som kan kräva åtgärder, men där kunskapsläget behöver förbättras. Vid val av åtgärder är det viktigt att understyrka att det finns en mängd olika målsättningar i samhället, vilka i vissa fall konkurrerar med frågan att bekämpa finansiering av terrorism och därför kan ge upphov till svåra avväganden. Det gör det långt ifrån uppenbart vad som skulle utgöra lämpliga åtgärder. En utmaning ligger exempelvis i det faktum att terrorism ofta finansieras med legala medel och ibland dessutom utan medvetenhet eller avsikt. Vill man förhindra sådan finansiering krävs sannolikt att man agerar vid tidpunkter då bedömningsunderlaget är högst begränsat, något som är – och bör vara – förenat med stora svårigheter i en rättsstat.

När det gäller finansiella tjänster finns också en tendens att etablerade aktörer lämnar eller drar ner sin verksamhet inom områden som anses medföra risk för terrorismfinansiering⁶⁹, antingen för att det anses olönsamt eller för att de tvingas till detta genom hårdare reglering. Resultatet av detta kan bli att aktörer utan samma resurser för riskbedömning träder in och erbjuder tjänsterna eller, i värsta fall, att det uppstår en svart marknad med olovliga finansiella tjänster. Båda dessa utvecklingar skulle riskera att undergräva bekämpningen av terrorismfinansiering. Ytterligare problem uppstår om dessa förändringar också drabbar redan missgynnade grupper och försvårar eller fördyrar deras tillgång till det finansiella systemet.

En tredje svår utmaning är balansen mellan kontroll och närings- och etableringsfrihet. För den som systematiskt strävar efter att finansiera terrorism är enkelhet och begränsade kontroller något som kan underlätta minst lika mycket som för den som har legitima syften. Samtidigt har detta arbete indikerat att det finns förutsättningar att bättre utnyttja olika mekanismer som redan finns på plats.

Avslutningsvis förefaller det sannolikt att en mängd mindre, men koordinerade åtgärder i olika delar av samhället kan ha goda förutsättningar att sänka risknivån över tid utan att det ska behöva medföra oacceptabla bieffekter. Ett välfungerande internationellt samarbete inom området är också av stor betydelse för en positiv framtida utveckling.

69 Detta gäller även penningtvätt.

7 Källförteckning

ARTIKLAR OCH BÖCKER

Anderson, S. & Sloan, S. (2002) *Historical Dictionary of Terrorism - Second edition*. Folkstone, Kent: The Scarecrow Press, Inc.

Patel, T.G. (2012) "Surveillance, Suspicion and Stigma: Brown Bodies in a Terror-Panic Climate". *Surveillance & Society* 10(3/4):215-234

Schmid, A. (red.) (2011) *The Routledge Handbook of Terrorism Research*. Abingdon, Oxon: Routledge.

RAPPORTER OCH UTREDNINGAR

Brottsförebyggande rådet [Brå] (2006) *Penningtvätt och finansiering av terrorism*. Webbrapport 2006:2. URL = <http://www.bra.se/bra/publikationer/arkiv/publikationer/2006-03-29-penningtvatt-och-finansiering-av-terrorism.html> (hämtad 2014-02-07)

Finansinspektionen [FI] (2013) *Penningtvätt – en nationell riskbedömning. Gemensam rapportering*. URL = http://www.fi.se/upload/43_Utredningar/20_Rapporter/2013/nationell_penningtv.pdf (hämtad 2013-11-12)

FATF (2008) *Terrorist Financing*. URL = <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/FATF%20Terrorist%20Financing%20Typologies%20Report.pdf> (hämtad 2013-11-13)

FATF (2013a) *FATF Guidance: National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment*. URL = http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/content/images/National_ML_TF_Risk_Assessment.pdf (hämtad 2013-11-13)

FATF (2013b) *FATF Guidance: Anti-Money Laundering and Terrorist Financing Measures and Financial Inclusion*. URL = http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/AML_CFT_Measures_and_Financial_Inclusion_2013.pdf (hämtad 2014-01-23)

NOU 2012:14. *Rapport fra 22. Juli-kommisjonen*. URL = http://www.regjeringen.no/smk/html/22julikommisjonen/22JULIKOMMISJONEN_NO/INDEX.HTM (hämtad 2013-11-13)

Unger, B., Siegel, M., Ferwarda, J., de Kruijff, W., Busuioic, M., Wokke, K. & Rawlings, G. (2006) *The Amounts and the Effects of Money Laundering*. Report for the Ministry of Finance (the Netherlands), February 16, 2006. Utrecht: Utrecht School of Economics.

DOMAR

Judiciary of Scotland (2012) "HMA vs NASSERDINE MENNI". URL = <http://www.scotland-judiciary.org.uk/8/933/HMA-v-NASSERDINE-MENNI> (2014-02-04)

Svea Hovrätt (2005) *Dom i mål B3687-05*. 2005-10-03

EU

EU (2013) "Europaparlamentets förslag till resolution om upptagning av al-Shabaab på EU:s förteckning över terroristorganisationer". URL = <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//>

TEXT+MOTION+B7-2013-0432+0+DOC+XML+V0//SV (hämtad 2014-04-02)

FN

Förenta Nationerna [FN] (2010) "Security Council Committee on Somalia and Eritrea Issues List of Individuals Identified Pursuant to Paragraph 8 of Resolution 1844 (2008)". URL = <http://www.un.org/News/Press/docs/2010/sc9904.doc.htm> (hämtad 2014-02-04)

Förenta Nationerna [FN] (2011a) *United Nations Report S/2011/433*. URL = http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2011/433 (hämtad 2014-01-15)

Förenta Nationerna [FN] (2011b) "QI.M.227.06. MOHAMED MOU-MOU". URL = <http://www.un.org/sc/committees/1267/NSQI22706E.shtml> (hämtad 2014-02-04)

MYNDIGHETER

Home Office (2013) "Proscribed Terrorist Organisations". URL = https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/266038/List_of_Proscribed_organisations.pdf (hämtad 2014-02-04)

Retten i Glostrup (2012) "Pressemeddelse om skyldkendelsen i straffesagen 15-3547/2012". URL = <http://www.domstol.dk/glostrup/nyheder/ovrigenyheder/Pages/Pressemeddelse.aspx> (hämtad 2013-11-13)

Säkerhetspolisen (2012) "Intensivt utredningsarbete efter terrorattentatet på Bryggargatan". URL = <http://www.sakerhetspolisen.se/omsakerhetspolisen/handelser20052011/intensivtutredningsarbeteefterterrorattentatetpabryggargatan.4.409a0431139ff79fc93800073.html> (hämtad 2013-11-13)

Säkerhetspolisen (2013) "Säkerhetspolisens presseminarium om våldsbejakande extremism 16 december". URL = <http://www.sakerhetspolisen.se/publicerat/nyhetsarkiv/nyheter/sakerhetspolisenspresseminariumomvaldsbejakandeextremism16december.5.1dd13e2b142e3ee8d2680000.html> (hämtad 2014-01-30)

U.S. Department of State (2008) "Designation of al-Shabaab as a Foreign Terrorist Organization". URL = <http://www.state.gov/j/ct/rls/other/des/102446.htm> (hämtad 2014-02-04)

Utrikesdepartementet [UD] (2013) "Sanktioner mot terrorism". URL = <http://www.regeringen.se/sb/d/15082> (hämtad 2014-02-04)

Utrikesdepartementet [UD] (2014) "Sanktioner mot Somalia". URL = <http://www.regeringen.se/sb/d/13195> (hämtad 2014-02-04)

MEDIA

Dagens Nyheter [DN] "Självmordsbombaren fick 750.000 från CSN", publicerad 2013-02-18. URL = <http://www.dn.se/nyheter/sverige/sjalvmordsbombaren-fick-750000-fran-csn/> (hämtad 2013-11-13)

Dagens Nyheter [DN] "Notan för Breiviks terror stiger", publicerad 2013-10-15. URL = <http://www.dn.se/nyheter/varlden/notan-for-breiviks-terror-stiger/> (hämtad 2014-01-27)

Sydsvenskan "Dödad svensk var övervakad av Säpo", publicerad 2008-

10-17. URL = <http://www.sydsvenskan.se/sverige/dodad-svensk-var-overvakad-av-sapo/> (hämtad 2014-01-27)

The Guardian ”Somali remittances: Dahabshiil granted Barclays reprieve”, publicerad 2013-11-05. URL = <http://www.theguardian.com/global-development/2013/nov/05/somali-remittances-dahabshiil-barclays-bank> (hämtad 2014-01-27)

Washington Post ”Al-Qaeda in Iraq Figure Was a Swedish Citizen”, publicerad 2008-10-17. URL = <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2008/10/16/AR2008101603615.html> (hämtad 2014-01-27)

Washington Post ”Why Nelson Mandela was on a terrorism watch list in 2008”, publicerad 2013-12-07. URL = <http://www.washingtonpost.com/blogs/the-fix/wp/2013/12/07/why-nelson-mandela-was-on-a-terrorism-watch-list-in-2008/> (hämtad 2014-02-04)

WORKSHOPPAR

Workshop kring sårbarheter (2013-11-19) med Bolagsverket, Länsstyrelserna i Skåne län, Stockholms län och Västra Götalands län samt Revisorsnämnden

Workshop kring sårbarheter (2013-11-20) med Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen och Lotteriinspektionen

Workshop kring sårbarheter (2013-11-21) med Fastighetsmäklarinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Skatteverket, Sveriges advokatsamfund och Tullverket

Workshop kring sårbarheter (2013-11-27) med Finanspolisen, Säkerhetspolisen och Åklagarmyndigheten

ÖVRIGT

Nelson Mandela Foundation (2014) ”Sweden / Konungariket Sverige”. URL = <http://www.nelsonmandela.org/aama/country/category/sweden> (hämtad 2014-02-04)

Bilaga



Regeringsbeslut **II 4**

2012-11-29

Fi2012/4457 (delvis)

Finansdepartementet

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm

Uppdrag till Finansinspektionen m.fl. myndigheter att i samverkan ta fram en nationell riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige

Regeringens beslut

Regeringen uppdrar åt följande myndigheter att i samverkan ta fram en nationell riskbedömning avseende penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige.

- Bolagsverket,
- Brottsförebyggande rådet,
- Ekobrottsmyndigheten,
- Fastighetsmäklarinspektionen,
- Finansinspektionen,
- Kronofogdemyndigheten,
- Lotteriinspektionen,
- Länsstyrelsen i Stockholms län,
- Länsstyrelsen i Västra Götalands län,
- Länsstyrelsen i Skåne län,
- Revisorsnämnden,
- Rikspolisstyrelsen,
- Skatteverket,
- Säkerhetspolisen,
- Tullverket, och
- Åklagarmyndigheten.

Finansinspektionen ska samordna arbetet.

Den nationella riskbedömningen i fråga om penningtvätt ska rapporteras av Finansinspektionen på samtliga berörda myndigheters vägnar till regeringen (Finansdepartementet) senast den 30 augusti 2013. En motsvarande riskbedömning ska göras beträffande finansiering av terrorism. Den riskbedömningen ska rapporteras på liknande sätt senast den 28 mars 2014.

Postadress
103 33 Stockholm

Telefonväxel
08-405 10 00

E-post: fi.registrator@regeringskansliet.se

Besöksadress
Drottninggatan 21

Telefax
08-21 73 86

Telex
117 41 FINANS S

Bakgrund

I februari i år antog den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force (FATF) 40 reviderade rekommendationer avseende bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av spridning av massförstörelsevapen. Sverige är en av 36 medlemmar i organisationen. I de reviderade rekommendationerna ställs bl.a. krav på att länder ska identifiera, utvärdera och förstå sina penningtväts- och terrorismfinansieringsrisker (rekommendation 1). För att detta ska uppnås är länder skyldiga att genomföra en riskbedömning på nationell nivå. Med utgångspunkt från den genomförda riskbedömningen ska länder tillämpa en riskbaserad ansats avseende åtgärder som syftar till att bekämpa penningtvätt och finansiering av terrorism. Varje land ska anta en strategi som är förenlig med slutsatserna i riskbedömningen. Åtgärderna som vidtas i enlighet med denna strategi ska vara effektiva och stå i proportion till de risker som finns i landet.

I och med antagandet av de reviderade rekommendationerna väntar en ny utvärdering av hur länderna följer rekommendationerna. Sverige kommer att utvärderas 2015. Utvärderingen innebär bl.a. en granskning av hur väl Sverige har identifierat, utvärderat och förstått sina risker avseende penningtvätt och finansiering av terrorism samt anpassat systemet och de vidtagna åtgärderna till dessa. Det är därför viktigt att Sverige inför kommande utvärdering har genomfört riskbedömningen på ett betryggande sätt och även på grundval av denna utformat en strategi och handlingsplan avseende åtgärder för bekämpning av nämnda risker. Riskbedömningen måste uppdateras årligen för att åtgärder ska kunna vidtas i enlighet med aktuella risker.

Närmare om uppdraget

Arbetet med att ta fram den nationella riskbedömningen ska genomföras i nära samverkan mellan de myndigheter som omfattas av detta uppdrag. Dessa myndigheter är i olika omfattning redan involverade i bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism eller har på annat sätt kompetens för att bidra till arbetet med att ta fram en nationell riskbedömning. Uppdraget avser i ett första steg penningtvättsrisker och i ett andra steg risker avseende finansiering av terrorism.

Riskbedömningen ska baseras på analyser av hot och sårbarheter samt sannolikheten för och konsekvenserna av att dessa realiserar. Den ska därmed ge en tydlig bild av vilka risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som finns i Sverige. Om det bedöms relevant, bör även sektoriella analyser (olika verksamhetsutövare) beaktas, liksom potentiella regionala skillnader (hotbilder kopplat till t.ex. gränsöverskridande verksamhet eller regionala företeelser). Analyser och slutsatser bör vidare understödjas av en så bred och relevant informationsbas som

möjligt för att säkerställa att riskbedömningen kan bedömas vara legitim, tillförlitlig och rimlig.

Riskbedömningen ska rapporteras till regeringen. Av rapporteringen ska framgå vilka av de befintliga riskerna som är av sådan dignitet att de kan anses kräva särskilda åtgärder och som särskilt ska beaktas vid utformningen av systemet för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Det ska även beskrivas och motiveras vilka risker som inte bedöms vara av sådan betydelse. Slutsatserna ska ligga till grund för en riskbaserad ansats avseende bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige.

I FATF-rekommendationerna anges att en myndighet eller mekanism ska utses för att koordinera arbetet med att ta fram en riskbedömning. Finansinspektionen har i dag en samordnande roll i det särskilda samordningsorganet för tillsyn när det gäller bekämpningen av penningtvätt och finansiering av terrorism. Finansinspektionen ska därför samordna arbetet i en arbetsgrupp, bestående av de berörda myndigheterna, som ska ta fram den svenska riskbedömningen. Advokatsamfundet och relevanta branschföreträdare bör bjudas in att delta i arbetsgruppen. Vid behov kan även andra myndigheter än de som omfattas av uppdraget konsulteras i arbetet.

Finansinspektionen ska ta fram en tidsplan och en arbetsplan för det gemensamma arbetet. Arbetsfördelningen mellan de deltagande myndigheterna ska framgå av arbetsplanen liksom arbetssättet. Det ska särskilt framgå hur myndigheterna (individuellt och gemensamt) ska beskriva och analysera hot och sårbarheter samt hur de, med utgångspunkt från dessa beskrivningar, gemensamt ska analysera befintliga risker. Finansinspektionens samordningsansvar omfattar också att kalla till möten i arbetsgruppen.

En modell för hur riskbedömningen ska utformas ska tas fram inom arbetsgruppen. Vissa centrala element och riktlinjer om riskbedömningens utformning beskrivs i de vägledningsdokument som FATF tagit fram. Dessa och exempel på riskbedömningar från andra länder bör därför utgöra vägledning.

På regeringens vägnar

Anders Borg

Anna Andersson

4

Likalydande till

Bolagsverket
Brottsförebyggande rådet
Ekobrottsmyndigheten
Fastighetsmäklarinspektionen
Kronofogdemyndigheten
Lotteriinspektionen
Länsstyrelsen i Stockholm län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Skåne län
Revisorsnämnden
Rikspolisstyrelsen
Skatteverket
Säkerhetspolisen
Tullverket
Åklagarmyndigheten

Kopia till

Finansdepartementet, BA, KSÄ, SKA
Justitiedepartementet, DOM, KO, KRIM, PO, Å
Näringsdepartementet, ENT
Socialdepartementet, SFÖ
Utbildningsdepartementet, RS, UC
Utrikesdepartementet, SP

