

Inledning

"Finansiering av terrorism" angavs som misstankeindikator i ca 2 procent av det totala antalet misstankerapporter som skickades till finanspolisen 2022. En genomlysning av rapporterna för första halvåret av 2023 har gjorts i syfte att undersöka hur verksamhetsutövarna rapporterar misstanke om finansiering av terrorism samt för att ge återkoppling på olika rapporterade modus som kan vara aktuella i det här sammanhanget.

Allmänt om finansiering av terrorism

Finansiering av terrorism innebär förenklat att ekonomiskt stödja terrorism. Det kan ske genom att på olika sätt skicka eller ta emot pengar eller egendom som syftar till att finansiera terrorism, men också för att användas av en terroristorganisation. Medlen behöver inte användas vid ett specifikt attentat utan kan också användas exempelvis till utbildning, material eller köp av utrustning. För en fullständig beskrivning hänvisas till terroristbrottslagen¹.

Insamling av medel kan ske på många olika sätt, exempelvis genom insättningar på konton för privatpersoner, föreningar, stiftelser eller företag. Pengarna kan förmedlas vidare utomlands genom olika betaltjänstleverantörer eller oregistrerade hawala-förmedlare². Medel kan också komma från annat land för att finansiera ett terroristdåd i Sverige. Det behöver inte röra sig om några större summor och de pengar som samlas in kan vara legala i grunden.

För mer information och bedömning av risken för finansiering av terrorism i respektive bransch hänvisas till rapporten *Nationell riskbedömningen av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*³.



Foto: Polismyndigheten

Rapporteringen till finanspolisen

Kortfattat beskrivet ska en verksamhetsutövare som finner att ett beteende eller en transaktion är avvikande från den kunskap som verksamhetsutövaren har om sin kund, t.ex. att man inte förstår en transaktion, vidta utökade kundkännedomåtgärder. Finns det en skäligen grund för misstanke om penningtvätt eller finansiering av terrorism även efter vidtagna åtgärder ska verksamhetsutövaren rapportera misstanken till finanspolisen. Alla relevanta omständigheter avseende transaktionen eller aktiviteten ska inkluderas i misstankerapporten. Vid transaktioner

¹ Terroristbrottslag (2022:666)

² Hawala är ett informellt betalningssystem. För fördjupad kunskap, läs den nationella riskbedömningen som fokuserar på hawala, NRA 2022, A243.461/2023. Rapporten finns bl.a. publicerad på finanspolisens sida på polisen.se

³ NRA 2020/2021, A052.211/2021, finns bl.a. publicerad på finanspolisens sida på polisen.se

som skett till eller från ett annat land ska det landet anges i angivet fält i rapporten, inte endast i fritexten.

Det är av stor vikt att det framgår vad det är som ligger till grund för rapporten, det vill säga att det finns någon form av sammanfattning om vad misstanken består i. En tydlig beskrivning och motivering till varför just dessa transaktioner eller beteenden lett till misstanke om finansiering av terrorism underlättar finanspolisens bedömning av rapporten och det fortsatta arbetet med att bekämpa finansiering av terrorism.

Genomlysningen av rapporterna under aktuellt halvår visade på att det finns brister vad gäller motiveringen och beskrivning av misstanken vilket i vissa fall gör det svårt för finanspolisen att förstå varför en rapport märkts med indikatorn finansiering av terrorism. Detta är särskilt viktigt när det rör en person eller organisation som finanspolisen inte tidigare har kännedom om.

Exempel på en tydlig motivering

En tydlig motivering till misstanke om finansiering av terrorism i fältet 'Anledning till rapport/Reason'skulle kunna se ut på följande sätt:

Kunden NN har under senare tid förändrat sitt transaktionsbeteende och använder vissa tjänster på ett sätt som inte är förväntat. Kunden får nu in många olika swish på mindre belopp från en mängd olika motparter. De inkomna medlen skickas samlat vidare via olika betaltjänstförmedlare och till en förening. Vid kontakt med kunden svarar hen att pengarna skickas utomlands men undviker att svara på varifrån de kommer eller i vilket syfte de skickas. Via öppna källor kan det inte uteslutas att föreningen har samröre med en terroristorganisation. Den sammantagna bedömningen är därför att kunden kan utöva insamlingsverksamhet i terroristsyfte.

Notera att detta endast är ett exempel och inte avsett som en standardformulering. Det finanspolisen efterfrågar är vad du som rapportör har reagerat på och varför du fattat misstanke om finansiering av terrorism.

Modus i rapporteringen från verksamhetsutövare

Vid genomlysningen av rapporterna som markerats med indikatorn för finansiering av terrorism kunde olika modus identifieras som finanspolisen bedömer är av sådan typ att de möjligen kan röra finansiering av terrorism. Nedan listas dessa modus kortfattat.

- Transaktion har genomförts av person eller via ett företag till eller i ett land som verksamhetsutövaren bedömt som högriskland, till exempel ett kortköp eller ett kontantuttag i det landet.
- Kunden har efter sökning i öppna källor bedömts ha en koppling till en terroristgrupp.
- Kunden har efter sökning i öppna källor bedömts ha en koppling till en extremistgrupp.
- Transaktion har genomförts till en förening eller liknande som efter kontroll i öppna källor bedömts kunna ha koppling till en terroristgrupp.
- Kunden visar sig tidigare ha blivit dömd för ett brott som kan relateras till terrorism.

- Kunden har visat tecken på insamlingsverksamhet genom att pengar kommit in på kundens konto genom till exempel Swish och genom insättningar på mindre belopp från många olika parter. Pengarna har skickats vidare eller tagits ut i kontanter.
- Kund som har koppling till våldsbejakande extremism har genomfört köp hos företag som säljer kemikalier.
- Kund har genomfört kortköp på webbsidor som kopplas till vapen eller liknande utrustning.
- Transaktion har genomförts av eller till person som är misstänkt för organiserad terrorism i ett annat land.
- Kund har tagit lån som sedan förts över via betalningsförmedlare till högriskland.

Sammantaget hade merparten av verksamhetsutövarna grundat sina misstankar på information från öppna källor om kunden eller destinationen för transaktionen. Ett mindre antal misstankar hade sin grund i avvikande transaktionsmönster i kombination med någon annan omständighet.



Foto:Polismyndigheten

Rapporterade personer

Det är inte ovanligt att personer rapporteras med enbart födelsetid. På grund av en större osäkerhet om rätt identitet och förekomst av dubletter har dessa inte tagits med i urvalet. Cirka 22% av de personer som hade rapporterats under aktuell tidsperiod med ett fullständigt personnummer förekommer i annan underrättelseinformation hos Polismyndigheten. Det betyder att det finns underrättelseinformation relaterat till individerna om misstänkt brottslig verksamhet.

Vilken typ av brottslig verksamhet varierade men vanligt förekommande var att personen förekom med en uppgift om narkotika.

Information om misstänkta transaktioner eller beteenden om redan kända individer ger finanspolisen, Polismyndigheten och Säkerhetspolisen bra förutsättningar att berika befintlig kunskap. Det är också lika viktigt att få information om potentiellt nya aktörer. Anledningen till att personen rapporterats av en verksamhetsutövare och vad som ligger till grund för misstanken om finansiering av terrorism är avgörande för att kunna tillföra den kunskapen om okända aktörer både till Polismyndighetens och Säkerhetspolisens underrättelsesystem och bearbeta informationen vidare.

Tidigare förmedlade modus och indikatorer

De som finansierar terrorism använder sig av de olika betalmedel som finns på marknaden och alla tillgängliga sätt att förflytta pengar vilka är samma som även används för penningtvätt. Det går alltså inte att peka ut något enskilt betalmedel eller modus som är aktuellt just för finansiering av terrorism. Däremot kan en kombination av flera olika indikatorer tillsammans med ett förändrat beteende hos kunden eller annan kompletterande information stärka misstankarna om att transaktionen kan utgöra ett led i finansiering av terrorism.

Säkerhetspolisen informerade under 2023 om finansiering av terrorism vid ett Spot On4. Det poängterades även där att det inte finns något typiskt modus som sticker ut, utan olika tillvägagångssätt såsom användandet av banköverföringar, penningöverföringstjänster, hawala, kurirer och kryptovaluta bedöms vara lika vanligt förekommande. Det lyftes också att terrorfinansiering sällan sker genom avancerade upplägg samt att mellanhänder kan användas, men ofta inte särskilt många.

Finanspolisen har i tidigare publikationer beskrivit exempel på olika aktiviteter som kan utgöra finansiering av terrorism. Samtliga finns publicerade på finanspolisens sida på polisen.se. Nedan följer några exempel från dessa.

- **Bedrägliga insamlingar:** Olika typer av insamlingar används som täckmantel för att finansiera terrorism. Kriminella använder i stället pengarna till andra ändamål än till t.ex. jordbävningsdrabbade i Turkiet och Syrien eller krigsdrabbade i Ukraina. Verksamhetsutövare bör vara uppmärksamma på indikationer på insamlingsverksamhet av nyetablerade organisationer, särskilt om de har begränsad insyn, som t.ex. ideella organisationer, eller insamlingar som sker i mindre organiserade form, t.ex. via insättningar på privatkonton. Mer information finns att läsa i *Fipo informerar: Invasionen i Ukraina*.
- **Olika betalmedel används för att dölja syftet:** Olika typer av betalmedel och transaktioner blandas ofta i ett och samma upplägg. Ett exempel på tillvägagångssätt som lyfts i rapporten *Neobanker* från finanspolisen är att en kriminell aktör mottar insamlingar via Swishinsättningar, kontantinsättningar samt insättningar från utlandet på sitt bankkonto hos en traditionell bank. Delar av den insatta summan överförs i sin tur till en eller flera olika neobanker med påföljande kontantuttag utomlands. Kontanterna kan därefter föras vidare till ett riskområde ockuperat av terroristorganisationer.

⁴ Ett webinarium anordnat av Samordningsfunktionen för penningtvätt och finansiering av terrorism 2023-04-19.

- **Användande av kryptovalutor:** Användandet av kryptovaluta i samband med finansiering av terrorism har lyfts i några rapporter. I *Finanspolisens årsrapport* från 2021 nämns att samtliga våldsbejakande miljöer har förmåga att använda kryptovalutor för insamlingsverksamhet. I en annan rapport⁵ från Europol lyfts att användningen av kryptovalutor för finansiering av terrorism har bedömts vara ett växande problem för myndigheter eftersom det sättet är potentiellt attraktivt på grund av enkla och snabba gränsöverskridande transaktioner.
- **Transaktioner via betaltjänstföretag:** Hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism genom betaltjänstföretag där transaktioner utförts till Dubai och Afrikas horn har lyfts i *Fipo informerar: Betalningar till Dubai och Afrikas horn*. De särskilda riskindikatorer som identifierades i det här sammanhanget var:
 - Transaktioner som skickas från svenska bankkonton, tillhörande betaltjänstföretag, till företag i Dubai. Särskilt när beloppen är höga, pengarnas ursprung är oklart samt när processer för kundkännedom och annan dokumentation är bristfällig hos betaltjänstföretaget.
 - Transporter av kontanter, som sker med hjälp av penningkurirer, där destinationen är Dubai eller till andra jurisdiktioner där brister i bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism föreligger. Särskilt gäller detta om aktiviteten förefaller ske i organiserad form och i stor omfattning.



Bild: MostPhotos

⁵ *Tracing the evolution of criminal finances: cryptocurrencies*, Europol 2022

Högriskländer

Det var vanligt förekommande i rapporteringen att verksamhetsutövarna hänvisade till att en transaktion skett till ett land som ansågs som ett högriskland. En transaktion i terrorfinansieringssyfte behöver däremot inte komma direkt till eller från ett högriskland. Den kan studsa via något annat land, vilket gör att enbart ha högriskländer som en indikator i monitorering kan bli missvisande.

Vissa organisationer har tagit fram listor för högriskländer. Det finns även officiella listor på individer och aktörer som bedöms vara terrorister. Varför ett land bedömts av olika organisationer som ett högriskland och på vilka premisser den bedömningen görs varierar, till exempel undermåliga funktioner för kontroll av det ekonomiska systemet eller en ökad aktivitet av terroristorganisationer i ett visst område.

Omvärldsbevakning och att hålla sig uppdaterad om vilka länder eller områden det råder oroligheter i skapar förutsättningar för verksamhetsutövare att fånga tecken på finansiering av terrorism. Det gäller inte bara transaktioner från Sverige till andra länder utan även transaktioner till Sverige från andra länder där personer kan vilja stötta terrordåd i Sverige. Som tidigare nämnts kan ett annat land använts för transaktionen i syfte att dölja ursprunget.

Nedan följer exempel på några olika listor med högriskländer eller liknande.

FATF:s svarta och gråa lista: Länderna bedöms utifrån hur de motverkar penningtvätt och finansiering av terrorism och vilken grad av brister de bedöms ha.

EU:s terroristförteckning: En förteckning över personer, grupper och enheter iblandade i terroristdåd som omfattas av restriktiva åtgärder.

EU-sanktioner: Lista framtagen av EU:s ministerråd över personer och enheter som misstänks för inblandning i terroristhandlingar eller samröre med terrorister och personer med anknytning till vissa regimer utanför EU.

FN-sanktioner: FN:s säkerhetsråd har beslutat om två olika sanktionsregimer mot terrorism.

Efterlysta personer: Se Interpols röda notiser och FBI:s lista över personer misstänkta för terrorism.

Omvärldsanalys avgörande

Det är svårt att utforma modeller och system för att fånga upp transaktioner eller beteenden som kan utgöra finansiering av terrorism med tanke på att det finns så varierande modus, vilka även kan indikera annan brottslig verksamhet. Verksamhetsutövare behöver därför kontinuerligt hålla sig uppdaterade på händelseutvecklingen inom och utanför Sverige för att kunna upptäcka avvikelser hos sina kunder. I kombination med en tydlig motivering i rapporteringen bidrar detta till att förbättra förutsättningarna för finanspolisens och andra myndigheters fortsatta arbete mot finansiering av terrorism.

Finanspolisen
Telefon: 010-563 41 80
Epost: fipo@polisen.se