

Finansiering av terrorism

En studie av motåtgärder

Brå – kunskapscentrum för rättsväsendet

Myndigheten Brå verkar för att brottsligheten minskar och tryggheten ökar i samhället. Det gör vi genom att ta fram fakta och sprida kunskap om brottslighet, brottsbekämpning och brottsförebyggande arbete, till i första hand regeringen och myndigheter inom rättsväsendet.

Publikationen finns som pdf på www.bra.se. På begäran kan Brå ta fram ett alternativt format. Frågor om alternativa format skickas till tillgangligt@bra.se

Vid citat eller användande av tabeller, figurer och diagram ska källan Brå anges. För att återge bilder, fotografier och illustrationer krävs upphovspersonens tillstånd.

Författare: Karolina Hurve och Johanna Skinnari

urn:nbn:se:bra-977

© Brottsförebyggande rådet 2021

Brottsförebyggande rådet, Box 1386, 111 93 Stockholm
Telefon 08-527 58 400, e-post info@bra.se, www.bra.se

Finansiering av terrorism

En studie av motåtgärder

Rapport 2021:6

Förord

Finansiering av terrorism innebär att pengar eller annan egendom samlas in, tillhandahålls eller mottages i syfte att användas till terrorresor, terroristbrott eller vissa allvarliga brott med liknande konsekvenser. I Sverige har finansiering av terrorism varit kriminaliserat sedan 2002, och en lång rad myndigheter och företag har ansvar för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. De 17 myndigheter och organisationer som är mest berörda samlas i Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Samordningsfunktionen har initierat denna rapport.

Syftet med rapporten är att försöka ge en samlad bild av handlingar som misstänks vara terrorfinansiering, hur de utreds och vilka åtgärder som vidtas, med utgångspunkt i Säkerhetspolisens och andra myndigheters arbete. Till skillnad från en stor del av den tidigare forskningen – som utgår från terrordåd eller utländska stridande, syftar Brås rapport till att beskriva myndigheternas arbete mot finansieringen och att analysera hur det kan förbättras.

Projektet har varit ett samarbete mellan Enheten för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet och Center mot våldsbejakande extremism. Rapporten är skriven av utredarna Karolina Hurve och Johanna Skinnari (projektledare). I projektet har även utredaren Edvin Sandström genomfört intervjuer och bidragit med analys, utredaren Max Lundin har genomfört registerkörningar och utredaren Fredrik Marklund bidragit i projektdesignen.

Särskilt tack till er som har läst och kommenterat manusutkast. Rapporten är vetenskapligt granskad av professor emeritus i sociologi Sven-Åke Lindgren vid Göteborgs universitet och forskningsledare, Fil Dr Michael Jonsson vid Totalförsvarets Forskningsinstitut. Vi vill slutligen tacka alla som bidragit till projektet, inte minst intervjupersoner samt deltagare i referensgruppen.

Stockholm i april 2021

Kristina Svartz
Generaldirektör

Daniel Vesterhav
Enhetschef

Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	7
Brottsaktiv population	7
En blandning av transaktionssätt	8
Administrativa åtgärder spelar en viktig roll	9
Flera sätt att upptäcka misstänkt finansiering av terrorism	10
Få förundersökningar och domar	11
Brås bedömning och förslag	12
Inledning.....	17
Vad är finansiering av terrorism?	18
Vad avses med terrorism i ett svenskt sammanhang?.....	19
Syfte och frågeställningar	21
Metod och material.....	21
Disposition.....	23
Selektion	23
Finansiering av terrorism.....	27
Källor för finansiering	27
Överföring av medel.....	39
Miljöer och aktörer	45
Traditionella metoder tycks dominera	49
Administrativa åtgärder	51
Myndighetssamverkans roll för administrativa åtgärder.....	51
Relativt vanligt med administrativa åtgärder.....	52
Syftet med de administrativa åtgärderna	54
Beviskraven är lägre vid administrativa åtgärder	55
Åtgärderna	56
Informationsdelning centralt för att få resultat.....	58
Informationsutbyte med Säkerhetspolisen	63
Högre upptäcktsrisk, samma beviskrav	65
Ovanlig ärendekategori	66

Administrativa åtgärder löser inte alla problem.....	67
Hur misstänkt finansiering av terrorism upptäcks och utreds.....	69
Verksamhetsutövarnas arbete mot misstänkta transaktioner.....	69
Möjligheter att utreda olika steg i finansieringskedjan	74
Varför selekteras så få ärenden fram gällande finansieringslagen?	79
Brottsutredningar för övriga brott.....	82
Bristande överblick och nödvändiga prioriteringar.....	89
Slutsatser.....	91
Svårt att identifiera tillvägagångssätt för terrorfinansiering	91
Arbetsinsatsen inte i proportion till straffsatser	91
Samtliga selektionsfaktorer relevanta vid terrorfinansiering	92
Myndigheterna kommer främst åt brottsliga medel.....	93
Lokal kunskap kan öka insynen i miljöerna	93
Säkerhetspolisen måste leda arbetet.....	94
Referenser	95
Internetkällor	101
Bilageförteckning	103
Bilaga 1 Metod och material	104

Sammanfattning

Med finansiering av terrorism avses i denna rapport främst det som omfattas av den så kallade finansieringslagen¹, som trädde i kraft 2002. I enbart fyra fall de senaste 10 åren fattades beslut i domstol om brott mot denna lag (lagförda brott). Rapporten handlar dock framför allt om myndigheternas åtgärder mot misstänkt finansiering av terrorism.

Rapporten baseras på intervjuer med 70 personer från myndigheter, kommuner, verksamhetsutövare² och civilsamhället. Vi har även gjort en genomgång av 200 ärenden som, av Säkerhetspolisen eller andra myndigheter, bedömts ha koppling till finansiering av våldsbejakande extremism. För att få veta mer om vad som karaktäriserar personer som misstänkts för terrorfinansiering har vi bearbetat registeruppgifter om en population som baseras på personer som rapporterats av verksamhetsutövare för misstänkt terrorfinansiering.

Det material som bearbetats gäller de tre våldsbejakande extremistmiljöer som Säkerhetspolisen och Center mot våldsbejakande extremism (CVE) identifierat och för närvarande inriktar sig mot: våldsbejakande islamistisk extremism, våldsbejakande högerextremism och våldsbejakande vänsterextremism. Merparten av ärendena och intervjuexemplen om finansiering handlar om de två förstnämnda miljöerna, och framför allt den våldsbejakande islamistiska miljön. Detta är i linje med både bedömningen av terrorhotet i Sverige och storleken på de tre miljöerna. Rapportens resultat och analyser rör därför främst utredningar och åtgärder mot misstänkt finansiering av den våldsbejakande islamistiska miljön.

Brottsaktiv population

Som tidigare nämnts finns det endast fyra lagförda brott enligt finansieringslagen, vilket innebär att det oftast inte är utrett och fastställt vilka delar av aktörernas inkomster som gått till terrorfinansiering. Däremot visar undersökningen att aktörer i våldsbejakande extremistmiljöer haft olika inkomstkällor, såväl lagliga som brottsliga. Även om vi inte kan avgöra vilka

¹ Lag (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

² Så kallade *verksamhetsutövare* är i detta sammanhang bland annat företag inom bank- och försäkringsbranschen samt kredit- och betaltjänster (enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, 2017:630). De är ålagda att rapportera misstänkta transaktioner till Finanspolisen.

delar av inkomsterna eller brottsvinsterna som eventuellt gått till terrorfinansiering, borde inkomstkällorna och finansieringskällorna överlappa varandra.

I undersökningen har framför allt finansieringskällor med brottsligt ursprung kunnat fångas upp. Vår bearbetning av data om de personer som rapporterats för misstänkt terrorfinansiering visar att många finns i Brås misstänkeregister. De har ofta misstänkts för vinstdrivande brott som skattebrott, narkotikabrott och bedrägerier. Samtidigt har även exempel på lagliga finansieringskällor identifierats i undersökningen. Det handlar bland annat om lön, bidrag eller lån. Ärenden från Skatteverket och Försäkringskassan visar dock att många av aktörerna de arbetar mot tycks ha begränsade legala inkomster.

Insamlingar av olika slag utgör en annan viktig finansieringskälla för terroristorganisationer. Undersökningen visar att insamlingar förekommer i samtliga tre miljöer, och att det främst tycks ske på initiativ av privatpersoner. Insamlingar kan exempelvis ske via sociala medier och på gator och torg. Inom den våldsbejakande islamistiska miljön är det inte ovanligt att man uppger att insamlade pengar exempelvis ska gå till sjukvård eller till att hjälpa barn i oroshärdar. Det medför att en bredare grupp (inom till exempel en diaspora), och inte enbart radikaliserade personer, kan komma att bidra till terrorfinansiering. De legitima syftena har i vissa fall exploaterats och gett möjlighet att dölja terrorfinansiering i till synes legala flöden. Motsvarande bredare bas för insamling av pengar saknas hos de två andra miljöerna. Där tycks insamling av pengar snarare handla om finansiering av specifika ändamål som berör organisationen mer direkt.

En blandning av transaktionssätt

I undersökningen syns framför allt vardagliga transaktioner, det vill säga olika typer av banköverföringar till och från ett bankkonto. Det handlar ofta om att en person i en våldsbejakande extremistmiljö har hanterat större summor på sitt bankkonto. Det är inte ovanligt att det handlar om en kombination av insättningar och uttag, där pengar kan strömma in på personens konto för att därefter snabbt föras vidare till andra konton. Att det är just den typen av transaktioner som fångas upp av kontrollsystemen beror sannolikt främst på att de lämnar digitala spår. Transaktioner kan dock även ske genom informella betalningsförmedlare, som hawala. Dessa beskrivs inte sällan som en absolut förutsättning för att kunna skicka pengar

till många fattiga länder. Samtidigt kan informella betalningsförmedlare i vissa fall förmedla betalningar utan att några transaktioner inom det finansiella systemet behöver göras. Detta är något som kan utnyttjas i kriminella syften, genom att användarna drar nytta av att de kan vara anonyma. Samtidigt tycks kontanter spela en fortsatt central roll i de utredda miljöerna, inte minst till följd av nationella och internationella åtgärder mot bland annat terrorfinansiering. Det har resulterat i hårdare reglering av verksamhetsutövare, lagstiftning och nedstängning av vissa betaltjänstföretag. Dessa förändringar ska, enligt vissa intervjupersoner, bland annat ha lett till en ökad kurirverksamhet samt användning av virtuella valutor. Den sammantagna bilden i undersökningen är dock att traditionella överföringsmetoder fortsatt används i hög grad.

Administrativa åtgärder spelar en viktig roll

Vissa administrativa åtgärder spelar en viktig roll i arbetet att förebygga och förhindra misstänkt finansiering av terrorism. Merparten av ärendena som analyserats är beslut om administrativa åtgärder. Det handlar framför allt om skatteutredningar som föranleder skattetillägg och kontrollutredningar av bidrag som leder till indragna bidrag och återkrav. En viktig anledning till den stora andelen beslut om administrativa åtgärder är sannolikt de många myndighetsöverskridande samverkansformer som har skapats för att bekämpa organiserad brottslighet. Några av dessa samverkansformer används även för att motverka våldsbejakande extremism och bekämpa terrorfinansiering. Till detta kommer att beslut om administrativa åtgärder ofta kan tas mer skyndsamt, vilket ökar förutsättningarna att stoppa misstänkt finansiering. Jämfört med brottsutredningar är beviskraven lägre för myndigheterna, och i stället läggs en större bevisbörda på individen.

Myndigheter utför sitt kärnuppdrag i första hand

Många av de administrativa åtgärderna syftar till att säkerställa att offentliga medel används på ett korrekt sätt, samtidigt som de också åtminstone indirekt kan förebygga terrorfinansiering. Intervjupersoner på myndigheter som vidtar administrativa åtgärder betonar dock att de i första hand utför sitt kärnuppdrag. Det vill säga att säkerställa att det sker korrekta utbetalningar från välfärden, att korrekt skatt erläggs eller att enbart lämpliga personer får bedriva tillståndspliktiga verksamheter. Således omfattas en lång rad myndigheter, inte minst Skatteverket och utbetalande myndigheter. Till detta kommer tillsynsmyndigheter som Skolinspektionen,

Inspektionen för vård och omsorg samt kommunerna. Det anses dock särskilt angeläget att myndigheternas system inte bidrar till finansiering av terrorism – ett mycket allvarligt samhällshot, och därför prioriteras sådana ärenden framför andra likvärdiga ärenden.

Information behövs tidigt i processen

En viktig förutsättning för ett effektivt arbete med att förebygga och motverka terrorism är informationsdelning mellan Säkerhetspolisen och övriga myndigheter. Det finns en samsyn hos intervjupersonerna om att Säkerhetspolisen de senaste åren börjat dela väsentligt mer information, vilket i sin tur leder till fler åtgärder. Samtidigt efterfrågar flera intervjupersoner mer information i ett tidigare skede. De betonar vikten av att arbeta snabbt för att hinna stoppa pengar som riskerar att gå till aktörer i våldsbejakande extremistmiljöer. I de fall där Säkerhetspolisen kunnat lämna information tidigt, i vissa fall närmast i form av ledtrådar om var felaktigheten ligger (t.ex. att en person bor någon annanstans än den är folkbokförd) har handläggningen kunnat effektiviserats, vilket i några fall har lett till att felaktigt utbetalda bidrag kunnat dras in.

Flera sätt att upptäcka misstänkt finansiering av terrorism

En del av arbetet mot finansiering av terrorism handlar om att fånga upp misstänkta transaktioner, beteenden och aktiviteter. Ett flertal verksamhetsutövare är enligt lag skyldiga att rapportera sådant till Finanspolisen. Under 2020 kom det in drygt 24 500 rapporter till Finanspolisen om misstänkta transaktioner. Av dessa hade verksamhetsutövaren i knappt 560 rapporter angett misstänkt terrorfinansiering som rapporteringsgrund. För att verksamhetsutövare och andra relevanta aktörer ska kunna upptäcka misstänkt finansiering av terrorism behöver de, enligt flera intervjupersoner, ha kännedom om *vad* de ska leta efter. Verksamhetsutövare efterfrågar mer återkoppling, dels om vilken typ av information Finanspolisen vill ha, dels om ifall inskickade rapporter har lett till vidare utredning. Från Säkerhetspolisen efterfrågar verksamhetsutövare bland annat mer information om modus och miljöerna.

Ett annat sätt att upptäcka misstänkt finansiering av terrorism är genom olika former av samverkan. När det handlar om att utreda misstänkt terrorfinansiering är samverkan på underrättelsenivå mellan de brottsbekämpande myndigheterna särskilt relevant. Underrättelseinformation

kan också komma från utredningar av andra brott. I de fallen finns det dock många steg där information kan falla bort, och det är viktigt att utredarna på andra myndigheter har kännedom om att Säkerhetspolisen är intresserad av uppgifterna. Säkerhetspolisen har även andra underrättelsekällor, däribland uppgiftslämnare och samverkande utländska säkerhetstjänster.

Få förundersökningar och domar

Samtliga ärenden från Säkerhetspolisen som gäller brott enligt finansieringslagen rör den våldsbejakande islamistiska miljön. Bland de ärenden som prövats i domstol återfinns fall där man kunnat styrka att transaktioner överförts till konfliktområden, samt personer som är kända av myndigheter som sympatisörer till terrorklassade organisationer. I förundersökningarna har det funnits tilläggsbevisning i form av chattar som visar att pengarna skulle gå till organisationen. Det finns flera möjliga orsaker till att antalet förundersökningar och domar avseende misstänkt finansiering av terrorism till dags dato är så litet. Det är exempelvis ofta svårt att bevisa att en transaktion utgör finansiering av terrorism. Det innebär, enligt flera intervjupersoner, att brotten blir mycket svåra att utreda och det krävs kompletterande bevis (chattar, telefonavlyssning etc.) för att kunna styrka brott. Att stora mängder finansiell information eller andra bevis kan behöva översättas beskrivs också som en stor flaskhals i utredningsarbetet.

Även om man i flera av utredningarna kan se att pengar har överförts till ett konfliktområde, är det som sagt svårt att bevisa var pengarna tar vägen och vem eller vilka som hanterar dem, det vill säga om det utgör finansiering av terrorism. Samtidigt betonar flera intervjupersoner att dessa svårigheter att väcka åtal är en nödvändig fråga om rättssäkerhet. Att sänka beviskraven är således inte ett alternativ. Samtidigt menar enstaka intervjupersoner att lagstiftningen är ganska obeprövad. Om fler typer av ärenden ledde till åtal, utöver dem som tidigare prövats, skulle rättstillämpningen kunna förtydligas.

Flera intervjupersoner menar att de få ärenden som finns rörande finansieringslagen i mångt och mycket handlar om Säkerhetspolisens resurser och prioriteringar. Utredning av finansiella spår ställs mot Säkerhetspolisens huvudmål, att förhindra hot mot enskilda och institutioner samt att stoppa dödligt våld i Sverige. En anledning till att ärenden inte resurssätts eller prioriteras är att brott enligt finansieringslagen har ett jämförelsevis lågt straffvärde, åtminstone i relation till övriga terroristbrott.

Dessutom kan vissa brott som misstänks finansiera terrorism vara exempelvis grova skattebrott, grova bokföringsbrott och grova stölder – brott med väsentligt högre straffvärde. Brottsutredningar för sådana brott kan således vara ett sätt att förhindra terrorfinansiering som bottnar i vinstdrivande brottslighet. I dessa fall finns fler mottagare av ärenden än Säkerhetspolisen, och därmed mer resurser för att hantera utredningarna. Brottsutredningar som genomförs på Polismyndigheten, Skatteverkets skattebrottsenheter och Ekobrottsmyndigheten kan därmed i vissa fall ha betydelse för att motverka terrorfinansiering, eller åtminstone i efterhand utreda källor till den. Även om utredningarna gäller andra brott än mot finansieringslagen, kan ärendena prioriteras med hänvisning till misstankarna om terrorism och överenskommelserna mellan myndigheterna om att prioritera dessa ärenden framför andra likvärdiga brott.

Brås bedömning och förslag

Vid en första anblick kan man få uppfattningen att arbetet mot finansiering av terrorism är tandlöst, eftersom det under de senaste tio åren endast resulterat i fyra lagförda brott. I själva verket är det ett stort antal myndigheter, kommuner och andra aktörer som fattar beslut för att avbryta, återkräva och lagföra misstänkt finansiering av våldsbejakande extremistmiljöer. En del av detta kan också utgöra finansiering av terrorism. Brå bedömer att det är särskilt allvarligt när medel från det offentliga används som finansieringskälla. Vissa myndigheter, inte minst Skatteverket och Försäkringskassan, arbetar redan prioriterat med att stoppa sådan finansiering. Arbetet bör dock prioriteras hos fler aktörer.

Dessutom kan arbetet mot terrorfinansiering förbättras, inte minst när det avser informationsdelning, samordning av brottsutredningar och andra åtgärder mot personer i samma nätverk. Myndigheterna behöver även öka förmågan att förhindra att legala finansieringskällor används. Den stora utmaningen är den betydande grad av koordinering som krävs mellan samverkande myndigheter och aktörer.

Resultaten visar att många personer som misstänks finansiera terrorism är multikriminella. De begår också brott av varierande svårighetsgrad som faller under olika brottsrubriceringar. Det innebär att de kan utredas parallellt av flera olika myndigheter. Det finns goda skäl till att myndigheterna inte delar all information och arbetar koordinerat – de har sina respektive ansvarsområden och ska göra självständiga bedömningar i sina utredningar. Detta

gör dock att det är svårt att uttala sig om vilka åtgärder på vilka myndigheter som är mest effektiva och ger bäst resultat om man vill förhindra terrorfinansiering. Ett sätt att skapa förutsättningar för att välja rätt spår från start är att testa olika utredningsvägar i projektform och sedan utvärdera resultatet. På så sätt får myndigheterna också konkreta resultat kring hur stor skillnad det är i resurseffektivitet mellan att testa finansieringslagen eller att exempelvis starta utredningar om bokföringsbrott, bedrägeri eller näringspenningtvätt. I dag tycks arbetet ibland ske slumpmässigt, som att de myndigheter som ser en möjlighet att agera försöker göra det.

Önskvärt vore också att man på ett mer strategiskt plan resonerade kring möjligheter och risker med att använda brottsutredning respektive administrativa åtgärder. När administrativa åtgärder används bör myndigheterna alltid bevaka att ärendena inte sväller för mycket, så att individer med vaga personkopplingar till en misstänkt löper en större risk att utredas än andra, som saknar sådana personkopplingar. Vi ser inga tecken på att det är ett problem i dag, men när allt fler involveras och är överens om att detta är en prioriterad fråga, finns alltid risker som bör beaktas. Ett liknande resonemang måste föras om myndigheterna skulle avstå från brottsutredningar, för att i stället använda administrativa åtgärder, där bevisbördan är lägre. Samtidigt möjliggör finansiering av terrorism ytterst allvarlig brottslighet, och det är viktigt att Säkerhetspolisen fortsatt får hjälp att försöka stoppa finansieringen.

Medarbetare på myndigheter med administrativa åtgärder fattar i normalfallet beslut som drabbar enskilda, utan skrämsekapital. När nya myndigheter och aktörer involveras i arbetet mot finansiering av terrorism är det därför viktigt att arbetsgivaren gör en riskbedömning gällande de anställdas säkerhet. Vissa, exempelvis utbetalande aktörer, saknar erfarenhet av att hantera våldsbejakande extremister och deras nätverk. Bara att hantera ärenden av det här slaget kan orsaka oro, vilket måste hanteras av arbetsgivaren.

Om Sverige – inte minst mot bakgrund av internationella åtaganden – vill få fler domar enligt finansieringslagen bedömer Brå att det nuvarande straffvärdet utgör ett hinder. Det uppfattas inte motsvara arbetsinsatsen. Andra brottsrubriceringar prioriteras – inte minst andra terroristbrott och de brott som genererat finansieringen. Om finansieringskällorna är legala saknas alternativa brottsrubriceringar att använda. Gemensamt för brott enligt finansieringslagen och flera av de brott som ligger bakom finansiering, inte

minst grova skattebrott och grova bedrägerier, är att de är tidskrävande att utreda. Dessutom behövs specialister, som finansiella utredare. En sådan resursåtgång är enklare att motivera om straffvärdet i praktiken är högre än några månaders fängelse. Brå lämnar fem ytterligare förslag, utifrån rapportens resultat och slutsatser.

Säkerhetspolisen bör ställa fler frågor

Redan i dag lämnar Säkerhetspolisen information till samverkande myndigheter. Undersökningen visar att ju mer information myndigheterna får, och ju snabbare de får den, desto kraftfullare åtgärder kan de vidta. Myndigheter som kan stoppa utbetalningar är särskilt viktiga att kontakta skyndsamt, innan mer pengar hinner gå ut. Detta arbete måste utvecklas och inkludera fler myndigheter och aktörer, inte minst på lokal nivå. Det är viktigt att förhindra att inte heller kommunala skattemedel går till att finansiera våldbejakande extremism.

Från verksamhetsutövares håll efterfrågas mer information om modus och om miljöerna, och kanske även sanktionslistor. Brå bedömer dock att en mer framkomlig väg är att Säkerhetspolisen använder frågerätten i större utsträckning (se 4 kap. 6 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). Frågerätten innebär att Säkerhetspolisen har rätt att begära in alla uppgifter som behövs från verksamhetsutövare, samt vissa aktörer som bedrivit penninginsamling, inom ramen för arbetet med att förebygga och bekämpa finansiering av terrorism (jfr Forsman 2020). Omvänt betyder det att verksamhetsutövarna också får en signal om vad som utgör intressant information för Säkerhetspolisen. Det kan också vara till hjälp i arbetet med riskanalyser och att ta fram modus. Att ta intryck av bankernas samverkan med polisen genom SAMLIT skulle också kunna spela en roll för att öka träffsäkerheten i verksamhetsutövarnas rapporter.

Terrorfinansiering tycks uppfattas som ett känsligt ämne som kan skapa oro hos vissa samverkande aktörer, inte minst då det uppfattas beröra rikets säkerhet. En möjlig positiv bieffekt av att Säkerhetspolisen lämnar mer information är att området finansiering av terrorism avdramatiseras något. De allra känsligaste uppgifterna kommer aldrig att delas, utan de uppgifter samverkande aktörer får ska vara nödvändiga för att kunna agera utifrån sina egna regelverk. Det skapar också förutsättningar för dialog, där samverkande aktörer förstår att de kan ha fått fram information som Säkerhetspolisen också har nytta av.

SPOC – att identifiera en lämplig mottagare

Arbetet med att reducera de våldsbejakande extremistmiljöernas finansiella handlingsutrymme bedrivs, som rapporten visar, av en stor mängd myndigheter och andra organisationer. Även om det handlar om deras ordinarie verktyg och metoder kan de i den här typen av ärenden behöva kontakta Säkerhetspolisen för vägledning och för att stämma av uppgifter. Även Säkerhetspolisen kan ha behov av att ta sådana kontakter.

Av resultat framgår att det är lättare att ta sådana kontakter när man ingår i operativ samverkan med Säkerhetspolisen. Därför kan särskilt utsedda kontaktpersoner/funktioner (SPOC) på respektive organisation vara en väg för att öka effektiviteten och ge fler organisationer en väg in till Säkerhetspolisen. Närmast berörda myndigheter och kommuner som är i framkant borde kunna utse sådana funktioner. En sådan funktion ska kunna svara på frågor om vilka verktyg respektive verksamhet har och vilken typ av uppgifter de behöver för att kunna agera.

Underlätta legitim insamling och seriösa utlandstransaktioner

Resultaten visar att en särskild utmaning är att finansiering av terrorism kan gömma sig i samma flöden som legala insamlingar till konfliktzoner. Det gör att även legitima transaktioner till högriskländer granskas särskilt. Legala insamlingsorganisationer avråds från att låta sina volontärer transportera ner kontanter till konfliktzoner. De måste ha en tydlig plan för hur pengarna genom (utländska) banker och samverkande organisationer ska komma fram till de hjälpbehövande.

Flera intervjupersoner uttrycker en oro för att laglydiga personer tvingas ut från det finansiella systemet och in i inofficiella kanaler, på grund av alltför generella åtgärder mot finansiering av terrorism. Genom att personer med goda avsikter stängs ute, riskerar man därtill att skapa misstro mot legala betalningssystem och regimen mot penningtvätt och terrorfinansiering.

Det vore önskvärt att skapa legala och seriösa transaktionslösningar för de personer som har goda syften med sina transaktioner till konfliktzoner. Inte minst för att skapa större skillnad mellan seriösa betalningsflöden och terrorfinansiering, men även för att behålla så många aktörer som möjligt i de formella – och övervakade systemen. De aktörer som är bäst skickade att lösa dessa problem är bank- och betaltjänstföretag med välutvecklade system för övervakning av transaktioner.

Utnyttja tillsynsverksamheten

Det finns begränsade resurser för tillsyn, och tillsynsmyndigheter är beroende av att få in tips från andra, för att kunna granska rätt aktörer. De behöver också ha en bredd i tillsynen. Annars riskerar de att rikta tillsynen framför allt mot stora, seriösa aktörer och missa oregistrerade och oseriösa aktörer. De senare kan dels vara okända för myndigheten, dels vara resurskrävande att ta sig an. En god tillsynsstrategi bör dock omfatta de ”sämsta” för att få upp lägstanivån, och samtidigt innebära att man fortsätter att arbeta mot någon av de mer etablerade aktörerna, för att stimulera till utveckling.

Arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism fokuserar på tillsynsmyndigheter som är särskilt relevanta för att motverka penningtvätt. Föreliggande rapport visar att andra typer av tillsynsmyndigheter – som Skolinspektionen, Inspektionen för vård och omsorg samt kommuner – kan vara nog så viktiga för att motverka finansiering av terrorism. Det är därför viktigt att Säkerhetspolisen har kunskap om och utnyttjar även dessa aktörers verktyg när det är lämpligt.

Utred finansiell utredningsfunktion

En inte försumbar del av den misstänkta finansieringen av våldsbejakande extremistmiljöer kommer från bedrägerier, skattebrottslighet och välfärdsbrott. Dessa utreds av olika myndigheter. En särskild svårighet är när en och samma aktör begår alla tre brottstyperna. I underrättelsestadiet sker en del myndighetssamverkan, men när ärendet läggs ut för utredning går det in i ett stuprör. Problemet är att stuprören har olika mycket resurser och i praktiken olika god tillgång till finansiella utredare – något som är en bristvara i systemet som helhet. Dessutom riskerar en och samma aktör att utredas parallellt på olika ställen, samt att det stuprör som kommer längst kanske inte gått på den brottsrubricering som har störst förutsättningar att bevisas i domstol, utan helt enkelt arbetat mest effektivt för att komma vidare. Som en intervjuperson betonar, hade det på många sätt varit mer effektivt att initialt utreda dessa brott samlat, och att när bevisläget klarnat sedan strategiskt välja vilken brottsrubricering som är lämplig att gå vidare med. Vill man lösa dessa tämligen stora och grundläggande problem, behöver man utreda förutsättningarna för att skapa en finansiell utredningsfunktion med inspiration av organiseringen av de regionala underrättelsecentren, men som arbetar med komplexa utredningar.

Inledning

Finansiering av terrorism har varit kriminaliserat i Sverige sedan 2002, då finansieringslagen³ trädde i kraft, som en följd av Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism. En lång rad myndigheter och företag har – inte minst till följd av internationella åtaganden – ansvar för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. I Sverige samlas de 17 myndigheter och organisationer som är mest berörda i den så kallade *Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*. Funktionen, som leds av Polismyndigheten, har initierat denna rapport.

Samverkansorgan, myndigheter och verksamhetsutövare⁴ hanterar ofta frågor om penningtvätt och finansiering av terrorism samlat. Kunskapen och arbetet är generellt sett bättre gällande penningtvätt, medan finansiering av terrorism ofta upplevs som svårare att förstå och agera mot. Det tycks vara svårare att upptäcka terrorfinansiering, troligen eftersom det ofta handlar om lagligt förvärvade pengar som används för att finansiera olagliga aktiviteter (jfr t.ex. Freeman 2011, Polismyndigheten 2021a, Normark, Ranstorp och Ahlin 2017). Inom terrorfinansiering är ett av huvudmålen alltså att dölja penningförmedlingen fram till slutmålet, snarare än som vid penningtvätt att dölja pengarnas brottsliga ursprung. Ett annat sätt att beskriva skillnaden på är att det förstnämnda syftar till att finansiera terrordåd och organisationer med kapacitet att hota demokratin, medan penningtvätt syftar till att kunna använda brottsvinster i det legala systemet.

Även om det inte går att göra en uppskattning av omfattningen av terrorfinansiering visar kriminalstatistik, tidigare forskning och myndighetsrapporter att finansiering förekommer. Inom ramen för denna studie görs inga försök att bedöma omfattningen på terrorfinansiering i Sverige, även om det hade gått att resonera kring uppgifter om olika miljöers storlek. Vårt uppdrag fokuserar i stället på myndigheternas åtgärder. De siffror som finns på detta område rör brottsanmälningar och lagföringar

³ Lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, prop. 2001/02:149.

⁴ Så kallade *verksamhetsutövare* är i detta sammanhang bland annat företag inom bank och försäkringsbranschen samt kredit- och betaltjänster (enligt lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, 2017:630). De är ålagda att rapportera misstänkta transaktioner till Finanspolisen.

enligt finansieringslagen. Få sådana brott har dock anmälts och ytterst få har lagförts. Enligt den officiella kriminalstatistiken har totalt 23 brott anmälts de senaste tio åren, och av dessa var cirka en tredjedel troligen kopplade till samma ärende. Under motsvarande tidsperiod har fyra brott lagförts, samtliga år 2019. Det innebär att det tycks finnas en diskrepans mellan uppgifter om förekomst av terrorfinansiering och brottsanmälningar. Föreliggande rapport förklarar och analyserar myndigheternas arbete på ett sätt som kan belysa denna eventuella diskrepans.

Det finns en betydande mängd internationella forskningsartiklar och böcker om terrorfinansiering, men ytterst lite av den tidigare forskningen baseras på empiriska data (Trinkunas 2019, laFree och Freilich 2019, läs Strindberg 2019 för en översikt). Vissa arbeten är snarare analyser av lagstiftning och regleringar eller baseras på uppgifter om enskilda fall eller uppgifter från media (jfr t.ex. Romaniuk och Keatinge 2018, Lin 2019, Hofmann 2018). Andra har analyserat domar, förundersökningar eller liknande större och djupare material (jfr t.ex. Oftedal 2015, Normark, Ranstorp och Ahlin 2017, jfr Europaparlamentet 2018). För Sveriges del är de som bör lyftas fram Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) och Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier (CATS), som har gjort djupare nedslag i delar av terrorfinansieringen och tagit fram kunskapsöversikter (se exempelvis Strindberg 2019, Ranstorp m.fl. 2018, Normark, Ranstorp och Ahlin 2017, Jonsson 2020). En del av den tidigare forskning vi analyserat presenteras i nästkommande kapitel om finansiering av terrorism.

Brås bidrag är att ge en samlad bild av handlingar som misstänks vara terrorfinansiering, hur de utreds och vilka åtgärder som vidtas, med utgångspunkt i Säkerhetspolisens och andra myndigheters arbete. Till skillnad från en stor del av den tidigare forskningen – som utgår från terrordåd eller utländska stridande, syftar vår rapport till att beskriva myndigheternas arbete mot finansieringen och att analysera hur det kan förbättras.

Vad är finansiering av terrorism?

I den FN-konvention om bekämpande av finansiering av terrorism som finansieringslagen bygger på definieras inte begreppen terrorism eller terroristdåd. I stället anges – precis som i finansieringslagen – vilka handlingar som ska utgöra brott i konventionens mening. Med finansiering av terrorism avses i denna rapport det som omfattas av finansieringslagen:

insamling, tillhandahållande eller mottagande av pengar eller annan egendom, i syfte att egendomen ska användas eller med vetskap om att den är avsedd att användas vid terrorresor, terroristbrott eller vissa utpekade allvarliga brott med liknande konsekvenser. Dessa allvarliga brott ska syfta till att exempelvis injaga skräck i en befolkning eller en befolkningsgrupp (se vidare 2 § lagen om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall, 2002:444). Definitionen ligger nära den definition som brukar användas av Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI (se Strindberg 2019).

Baserat på finansieringslagen, tidigare forskning och vårt material har vi ett förhållandevis brett fokus i denna studie där vi inkluderar finansiering av följande fyra fenomen:

- Terrorbrott.
- Terrorresa.
- Terroristorganisation, person eller sammanslutning.
- Infrastruktur och starkt möjliggörande miljöer.

Den fjärde punkten kan, men behöver inte, omfattas av lagen. Vårt syfte med att ha med punkt fyra är att inte behöva precisera vilka handlingar och exakt vilka organisationer i våldsbejakande extremistmiljöer som utgör finansiering av terrorism i lagens mening. Således fångar vi in beteenden som eventuellt ligger strax utanför finansieringslagens ramar.

Vid sidan av det straffrättsliga regelverket finns ett administrativt regelverk, och särskilt viktig är lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Lagen syftar till att förhindra att verksamhetsutövare utnyttjas för penningtvätt eller terrorfinansiering, och styr exempelvis vilka branscher som är skyldiga att rapportera misstänkta transaktioner till Finanspolisen. Den innehåller också regler om kundkännedom (se t.ex. Svenska Institutet mot penningtvätt 2020), riskbedömningar och närmare beskrivningar av rapporteringsskyldigheten.

Vad avses med terrorism i ett svenskt sammanhang?

I Sverige bedöms terrorhotsnivån på en femgradig skala av Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT), som består av representanter från Säkerhetspolisen, Militära underrättelse- och säkerhetstjänsten och Försvarets radioanstalt. Under 2020 bedömde de att hotet för terrorattentat framför allt utgjordes av islamistiskt och högerextremistiskt motiverad

terrorism (NCT 2020). De betonar också att de flesta terrorattentat i västvärlden har genomförts av ensamagerande individer som inspirerats av våldsbejakande ideologier, propaganda m.m. (se även CVE 2020a, b, c). Dessa har ofta befunnit sig i utkanten eller till och med utanför kända våldsbejakande extremistmiljöer (NCT 2020).

De flesta terrordåd i västvärlden har dock inte krävt någon större finansiering (Oftedal 2015, jfr Trinkunas 2019), vilket gör att föreliggande studie också riktar fokus mot fler löpande kostnadsposter för de våldsbejakande extremistmiljöerna. Sådan löpande finansiering avser exempelvis propaganda, träningsläger, och vissa omkostnader kopplade till dömda aktörer (Counter Extremism Project Germany 2020, FATF 2015b, jfr Säkerhetspolisen 2021). Vi studerar således inte enbart finansiering av specifika attentat, utan bredare omkostnader för terroristorganisationer. Många av dessa handlingar är också straffbara enligt finansieringslagen. Vi har studerat hur myndigheterna arbetar mot sådan finansiering samt hur de verkar för att minska det finansiella utrymmet för våldsbejakande extremistmiljöer. Det blir det närmaste vi kommer indikatorer på terrorfinansiering i Sverige.

Läsaren bör ha i åtanke att arbete som går ut på att minska det finansiella utrymmet inte tar ställning till om pengarna utgör terrorfinansiering i lagens mening. Arbetet går i stället ut på att – utifrån andra brottsrubriceringar och åtgärder – försöka förhindra att den enskilde aktören får pengar som skulle kunna användas av den våldsbejakande extremistmiljön.

Merparten av vårt material kommer från Säkerhetspolisen och samverkande myndigheter, och därför använder vi Säkerhetspolisens begrepp och definitioner gällande miljöerna. Enligt Säkerhetspolisen (2020 s. 61, jfr exempelvis CVE 2020a) är en våldsbejakande extremistmiljö "[...] individer, grupper och organisationer som hålls samman av en ideologi och betraktas som våldsbejakande genom att de utifrån denna förespråkar, främjar, eller utövar våld, hot, tvång eller annan allvarlig brottslighet för att uppnå förändringar i samhällsordningen, påverka beslutsfattandet eller myndighetsutövningen eller hindra enskilda individer från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter".

Till skillnad från FN, EU och vissa enskilda länder har Sverige ingen lista över terrorklassade individer och organisationer. Vid rättegångar om

terrorrelaterade brott beaktar de svenska domstolarna dock FN:s och EU:s listor.

Denna undersökning har främst tagit avstamp i de tre våldsbejakande extremistmiljöer som Säkerhetspolisen och CVE identifierat och för närvarande inriktar sig mot. Det handlar om våldsbejakande islamistisk extremism, våldsbejakande högerextremism och våldsbejakande vänsterextremism. CVE har framför allt beskrivit avgränsade delar av dessa miljöer, rimligtvis de delar som är mest relevanta när det gäller terrorfinansiering; våldsbejakande islamistisk miljö, vit makt-miljön och den autonoma miljön (läs mer i CVE 2020b, 2020c, 2020a).

Syfte och frågeställningar

Som nämnts ovan tar denna undersökning sin utgångspunkt i myndigheternas arbete mot finansiering av terrorism, och syftar till att beskriva och analysera hur arbetet går till och hur det kan förbättras. Följande frågeställningar ska besvaras:

- Vilka finansieringskällor kan ligga till grund för finansiering av terrorism?
- Vad kännetecknar brottsbelastningen hos de personer som verksamhetsutövare rapporterar till Finanspolisen, och som sedan rapporteras vidare till Säkerhetspolisen, för misstänkta transaktioner som skulle kunna utgöra finansiering av terrorism?
- Hur uppstår misstankar om finansiering av terrorism i Sverige?
- Hur utreds ärendena vid olika myndigheter och vilka åtgärder finns att tillgå för att förebygga och reducera det finansiella handlingsutrymmet för våldsbejakande extremism?
- Vilka omständigheter kan medföra att ärenden startas, läggs ner alternativt föranleder lagföring eller andra myndighetsåtgärder? Hur ser selektionsprocesserna ut?
- Hur skulle arbetet med att utreda och vidta åtgärder mot misstänkt finansiering av terrorism kunna utvecklas?

Metod och material

Rapporten bygger på intervjuer med 70 personer – från myndigheter, kommuner, verksamhetsutövare och civilsamhället. Merparten är myndighetspersoner. Till detta kommer en analys av 200 ärenden. De

ärenden som har begärts ut har antingen ingått i projekt med Säkerhetspolisen, eller på andra grunder bedömts av den utlämnande myndigheten kunna ha koppling till finansiering av våldsbejakande extremism. Enbart nio av ärendena är anmälningar och tillhörande utredningar om terrorfinansiering enligt finansieringslagen. Merparten av övriga ärenden rör administrativa åtgärder vidtagna av Skatteverket och Försäkringskassan mot aktörer i våldsbejakande extremistmiljöer. Slutligen har vi även genomfört en registerbearbetning av en population. Den baseras på personer som rapporterats av verksamhetsutövare till Finanspolisen, som i sin tur förmedlat dem vidare till Säkerhetspolisen. Dessa har körts mot Brås misstanke- och lagföringsregister. Se vidare bilaga 1 för en utförligare beskrivning av materialet.

Olika underlag

När man studerar frågor som berör Säkerhetspolisen och en brottslighet som kopplas till terrorism har det hos vissa vi intervjuat uppstått en initial osäkerhet både vad gäller den egna kunskapen och vad man får berätta om arbetssätten. Efter att personerna har förstått att det de säger skyddas av sekretess och att Säkerhetspolisen kommer att få sekretessgranska manuset, har de pratat mer fritt.

Samtliga intervjupersoner har stor kunskap om det de berättar om. Rapporten tar upp ett ämne som få personer har närmare inblick i. Vi har därför vidtagit stor försiktighet för att skydda intervjupersonernas identiteter, genom att inte peka ut var de arbetar när vi citerar eller refererar vad de berättat. De citat och referat vi använder gäller personer som berättar om ärenden som de själva arbetat med, och förhållanden som de har direkt insyn i. Det medför att vissa beskrivningar av intervjupersonerna (en person med en utredande roll, en person med inblick i miljön) kan framstå som väl aggregerade. Detta tillvägagångssätt minskar möjligheten att upprepa studien, men är nödvändigt givet ämnets känsliga karaktär och Brås sekretessregler.

Vi har studerat ett fält där vi på förhand vetat att det finns få rättsfall och liten styrkt bevisning (jfr t.ex. Jonsson 2020, Jonsson 2009). Det innebär att stora delar av underlaget baseras på underrättelseuppgifter eller partiellt utredda förhållanden. En stor del av andra aktörers kunskap har tillkommit efter att de fått grunduppgifter från Säkerhetspolisen. Vi har inte i uppdrag – och har heller inte kapacitet – att pröva dessa grunduppgifter. Det är dock

inget problem för rapporten om Säkerhetspolisen har gjort bristfälliga bedömningar i enskilda fall, eller missat enskilda aktörer. Vårt uppdrag handlar inte om att beskriva enskilda ärenden, utan om att skildra generella mönster. Dessutom ligger fokus på hur myndigheterna – utifrån sina olika uppdrag – arbetar med den misstänkta finansiering som upptäcks.

Genom att ta in data från många olika källor och tidigare forskning kan vi väga olika uppgifter mot varandra, vilket minimerar risken för att resultaten påverkas av spektakulära ärenden eller av över- eller underdrifter från enskilda personer. I föreliggande studie har intervjupersonerna dessutom ofta betonat osäkerheter och svårigheter med fältet finansiering av terrorism.

Ur materialet har vi valt att lyfta fram teman som återkommer. De resultat och resonemang som beskrivs i rapporten är i någon mening typiska och representativa för svar från flera intervjupersoner. Sammantaget visar de olika källorna en likartad bild av misstänkt finansiering av terrorism. Vi har också materialets begränsningar i åtanke när vi tolkar resultaten – inte minst riskerna för att vi missat ärenden som hanterats på annat sätt än genom anmälningar och utredningar enligt finansieringslagen.

Disposition

Rapporten inleds med ett kapitel om källorna till och formerna för finansiering. I kapitlet ingår även ett övergripande avsnitt om de tre extremistmiljöerna. Därefter följer ett kapitel om administrativa åtgärder för att reducera finansiering av våldsbejakande extremistmiljöer. Sedan kommer ett kapitel om hur misstänkt finansiering av terrorism kan upptäckas och utredas samt varför så få ärenden gällande finansieringslagen selekteras fram. Kapitlet avslutas med ett avsnitt om hur vissa brottsliga källor till misstänkt finansiering utreds utifrån andra brottsrubriceringar. Rapporten avslutas med slutsatser. Rapportens förslag på åtgärder presenteras i samband med Brås bedömning. Innan resultaten beskrivs behöver vi dock förklara begreppet selektion och ge en övergripande bild av myndigheternas arbete mot finansiering av terrorism.

Selektion

Eftersom det enbart finns ett fåtal personer som dömts i enlighet med finansieringslagen, är det värdefullt att studera vilka selektionsfaktorer som avgör om ett ärende utreds vidare eller inte. Selektion är inte unikt för arbetet mot terrorfinansiering, utan är en nödvändig del av myndighetsarbete i stort

(jfr Lipsky 2010). Brott enligt finansieringslagen är så kallade spanings- och ingripandebrott. De anmäls typiskt sett inte av en målsägare, utan upptäcks av myndigheterna, i synnerhet av Säkerhetspolisen, i deras arbete. Med andra ord är utfallet av arbetet en produkt av myndigheternas organisering, arbetsprocesser och system för upptäckt och prioriteringar, och inte en bild av den faktiska omfattningen av finansiering av terrorism (jfr Brå 2015:19, Ericson 2007, Ericson, Barry och Doyle 2000, Korsell 2003). Vi kan därmed inte förhålla utfallet mot någon bild av ”den verkliga terrorfinansieringen”, eftersom en sådan saknas. Vårt bidrag blir att skildra hur myndigheterna arbetar och varför utfallet blir som det blir.

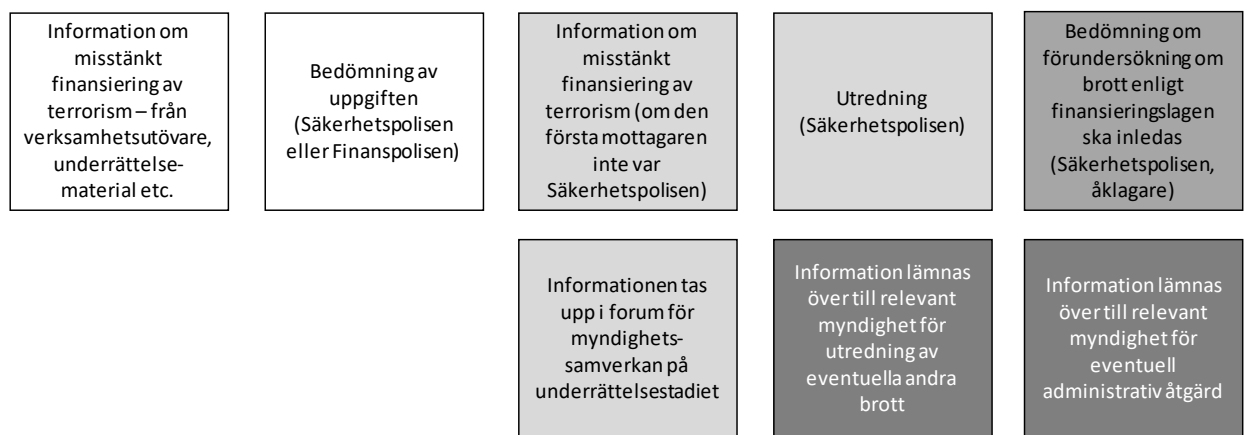
Tidigare forskning lyfter sex typer av selektionsfaktorer (jfr Korsell 2003, Brå 2015:19), som är relevanta även på detta område. Varje selektionsfaktor bidrar till att avgöra vilka ärenden som upptäcks och utreds.

- **Strategi.** Som rapporten visar är Säkerhetspolisens och samverkande myndigheters strategi att försöka minska det finansiella utrymmet för våldsbejakande extremistmiljöer. Där spelar lagföringar en begränsad roll, i synnerhet för finansieringslagen.
- **Lagstiftning.** Finansiering av terrorism har delvis behandlats som ett sidoområde till penningtvätt, vilket innebär att den administrativa lagstiftningen främst är anpassad för penningtvätt. Inte minst det sista resultatkapitlet beskriver dock hur finansieringslagen fungerar i praktiken.
- **Kontrollverksamhet.** Det omfattar alltifrån verksamhetsutövarnas arbete för att upptäcka finansiering av terrorism till Säkerhetspolisens och samverkande myndigheters informationsinhämtning.
- **Egenskaper i ärendet.** Som framgått av inledningen är det inte i första hand enstaka terrordåd som kräver löpande eller större finansiering, utan främst organisationer. I organisationer är förutsättningarna större att upptäcka finansiella flöden.
- **Organisation.** Det omfattar arbetet inom Säkerhetspolisen, men också samverkan med andra aktörer. Säkerhetspolisens ansvar är att förhindra hot mot enskilda och institutioner samt att stoppa dödligt våld i Sverige, något som därför ska prioriteras framför arbete mot terrorfinansiering. Dimensionen tar sikte på utformning av arbete, uppföljning, tid och resurser.
- **Intressenternas inflytande.** Arbetet mot finansiering av terrorism präglas av de internationella ramverk som införlivats i svensk lag.

Internationella aktörer som Financial Action Task Force (FATF) bevakar och följer upp hur Sverige arbetar (Forsman 2020). Säkerhetspolisens mål och arbete påverkar också denna dimension.

I figur 1 visas en modell över hur uppgifter om misstänkt finansiering av terrorism kan hanteras av myndigheterna. Modellen syftar till att ge en övergripande bild av arbetet mot finansiering av terrorism. De olika delarna förklaras närmare i resultatkapitlen. Figuren baseras på undersökningens material.

Figur 1. Modell över hantering av misstänkt finansiering av terrorism.



Boxarna längst till vänster i modellen är ljusa och representerar en tidig fas, med tämligen lite information. Boxarna blir mörkare ju närmare beslut om en åtgärd man kommer. Information om sådan finansiering kan exempelvis rapporteras in från verksamhetsutövare, genom underrättelsematerial eller via andra liknande källor. Om det är Finanspolisen som har tagit emot informationen, genom en rapport från en verksamhetsutövare, gör de en första bedömning av misstanken. Därefter delges Säkerhetspolisen vanligtvis informationen. Säkerhetspolisen gör sedan en utredning för att bedöma om en förundersökning om brott enligt finansieringslagen ska inledas. Om så är fallet leder en åklagare förundersökningen. Om en förundersökning inte ska inledas kan informationen tas upp i ett forum för myndighetssamverkan, exempelvis i de regionala underrättelsecentren (Ruc). I vissa fall kan någon av de samverkande brottsutredande myndigheterna starta en utredning av andra eventuella brott. I andra fall kan en myndighet inleda en utredning om eventuell administrativ åtgärd.

Samtidigt är det viktigt att betona att ett ärende kan ”studsas” mellan de olika boxarna över tid. Det finns med andra ord ingen självklar ordningsföljd för hanteringen av misstänkt finansiering av terrorism. Ett ärende kan exempelvis läggas på is under en period för att sedan tas upp igen, om ny information kommer till Säkerhetspolisens kännedom. Ett ärende kan därtill omvandlas under arbetets gång, vilket innebär att brottsrubriceringen kan ändras beroende på hur ärendet utvecklas. Modellen ska därför snarare ses som en bild över de olika aktörer som kan vara involverade i arbetet mot misstänkt finansiering av terrorism.

Finansiering av terrorism

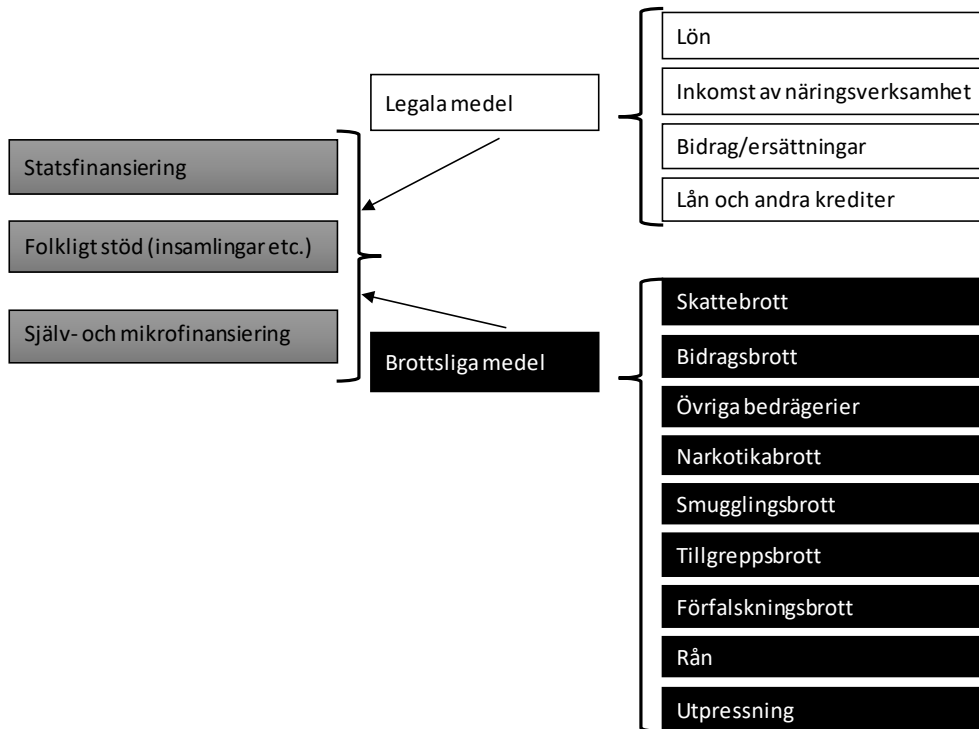
För att finansiera terrorism behövs 1) pengar eller annan egendom, 2) möjlighet att överföra dessa medel samt 3) medlemmar och sympatisörer som är villiga att bidra till verksamheten, inte minst ekonomiskt. Det här kapitlet inleds därför med ett avsnitt om vilken typ av källor som kan utgöra underlag för finansiering av terrorism. Därefter följer ett avsnitt om hur medel kan överföras till en slutmottagare. Kapitlet avslutas med en översiktlig redogörelse av de tre våldsbejakande extremistmiljöer som Säkerhetspolisen och CVE för närvarande inriktar sig mot, det vill säga: våldsbejakande islamistisk extremism, våldsbejakande högerextremism och våldsbejakande vänsterextremism.

Källor för finansiering

Även om det, som tidigare nämnts, inte går att göra en uppskattning av omfattningen av terrorfinansieringen visar kriminalstatistik, tidigare forskning och myndighetsrapporter att finansiering förekommer (jfr t.ex. Strindberg 2019, Normark och Ranstorp 2015, Polismyndigheten 2021a). Kunskap om finansieringens ursprung är därför av intresse, inte minst då det kan ge en indikation på hur medel kan genereras och därmed identifieras eller upptäckas. Redovisningen i avsnittet inleds med vad som framkommit i tidigare forskning och följs av resultat från vårt material, det vill säga intervjuer, ärenden samt registerkörningar. De flesta exempel som beskrivs i avsnittet handlar om finansieringskällor som kan kopplas till våldsbejakande islamistiska miljöer, till följd av materialets tyngdpunkt på denna typ av terrorism.

Tidigare forskning visar att finansiering av terrorism vanligtvis har sitt ursprung i tre former: 1) statsfinansiering, 2) folkligt stöd (insamlingar etc.) och 3) själv- eller mikrofinansiering (den enskilde terrormisstänkte samt dennes närmaste sammanhang) (Oftedal 2015, Ranstorp 2016, Trinkunas 2019, jfr Freeman 2011). Dessa redovisas övergripande i figur 2. Eftersom mikrofinansiering inte handlar om finansiering av en organisation eller miljö, är den formen av finansiering av mindre intresse för föreliggande undersökning. Det beskrivs därför inte närmare i detta kapitel. Oavsett vilken av de tre finansieringsformerna som är aktuella är källorna desamma, det vill säga både legala och brottsliga medel förekommer. Dessa källor beskrivs nedan.

Figur 2. Former och källor för finansiering i Sverige.



Statsfinansiering

Under kalla kriget var det vanligt att enskilda stater deltog i finansieringen av terroristorganisationer. Sedan början av 1990-talet har denna typ av finansieringskälla dock minskat i både omfattning och betydelse (Strindberg 2019, Oftedal 2015). Samtidigt anses vissa stater fortsatt vara aktiva sponsorer av terrorism, särskilt Syrien och Iran. Därtill har bland annat Saudiarabien tillsammans med andra gulfmonarkier, systematiskt och globalt, finansierat exempelvis byggen av moskéer, anställning av predikanter samt tränat och sänt missionärer till olika delar av världen. Den salafistiska infrastruktur och de institutioner som byggts upp genom stöd från framför allt Saudiarabien har många gånger beskrivits som potentiella rekryteringszoner för vissa terroristorganisationer, däribland Islamiska staten och al-Qaida (Strindberg 2019, jfr Normark, Ranstorp och Ahlin 2017). Samtidigt kan man sällan med säkerhet fastställa en direkt koppling mellan statsfinansiering från gulfstaterna och individer som rekryteras till terroristorganisationer. Det finns dock internationella exempel på finansiering av moskéer där radikaliserings har ägt rum (Strindberg 2019).

Enstaka intervjupersoner nämner oro för statsfinansiering, men det är inget som styrkts eller utretts i de ärenden vi tagit del av. Misstänkt statsfinansiering är dock svår att upptäcka och blir sällan föremål för de typer av utredningar vi har tagit del av, det vill säga skatteutredningar och liknande administrativa åtgärder (frågan om administrativa åtgärder utvecklas i nästa kapitel). En tänkbar förklaring som lyfts av flera intervjupersoner är dessutom att det med ny lagstiftning och reglering blivit svårare att ta emot pengar från utlandet. Även om exemplet inte rör statsfinansiering, utan pengar från privatpersoner utomlands, berättar en intervjuperson att den finansiering de tidigare mottog nu har upphört. Intervjupersonen menar att det i huvudsak har varit positivt för verksamheten, eftersom det har lett till att de har tvingats hitta en mer långsiktig ekonomisk plan, när de inte längre kan räkna med stöd utifrån. Hen menar även att det minskar risken för misstankar från övriga samhället om att de står i någon form av beroendeförhållande till sina utländska bidragsgivare. En mer långsiktig ekonomisk planering borde sannolikt innebära lägre risk för beroendeförhållanden och därmed även möjligheten att påverka exempelvis beslutsfattandet i verksamheten. Vad gäller de våldsbejakande höger- respektive vänstermiljöerna menar flera intervjupersoner att dessa sannolikt inte tar emot bidrag från andra länder i form av sponsring. Samtidigt går det inte att utesluta att den våldsbejakande högerextremistiska miljön får pengar från andra länder (jfr t.ex. Ranstorp m.fl. 2020).

Folkligt stöd (insamlingar etc.)

Insamling

Tidigare forskning visar att en terroristorganisation behöver folkligt stöd för att fungera (jfr t.ex. Boylan 2015, Malthaner och Waldmann 2014), oavsett om det handlar om moraliskt, politiskt eller finansiellt stöd. En gemensam identitet (etnisk, politisk eller religiös) underlättar möjligheten att få stöd (Asal och Ayres 2018, jfr Trinkunas 2019). Stöd kan exempelvis komma in via insamlingsaktiviteter, individuella donationer, välgörenhetsorganisationer eller medlemsavgifter (jfr t.ex. Freeman 2011, Normark och Ranstorp 2015). Skälen till att individer och grupper ger stöd varierar; det kan handla om frivilliga gåvor men även om ”donationer” som pressats fram genom hot eller socialt tryck (Asal och Ayres 2018, Normark, Ranstorp och Ahlin 2017, Polismyndigheten 2021a). På senare tid har uppmärksamhet främst riktats mot islamiska välgörenhetsorganisationer och hur dessa kan utnyttjas för att finansiera terrorism, framför allt beroende på den globala jihadismens

framväxt (jfr t.ex. Oftedal 2015). Tidigare forskning visar att den stora majoriteten välgörenhetsinsamlingar i Sverige, som skickas till högrisk-områden som Jemen, Syrien och Kurdistan, inte syftar till att stödja terrorism, utan legala ändamål som sjukvård (jfr t.ex. Strindberg 2019). Vår undersökning fokuserar på insamling som åtminstone delvis går till finansiering av terrorism. Samtidigt är det svårt att veta, i de konkreta fall som framgår av ärenden och intervjuer, hur stor andel av pengarna som gått till våldsbejakande extremism respektive legala ändamål.

I intervjuerna framträder en bild av att finansiering inom miljöerna främst tycks ske på initiativ av privatpersoner, oavsett om det handlar om att skänka pengar själv eller att man försöker förmå andra att skänka pengar. Insamling kan ske såväl via sociala medier, chattar och forum som på gator och torg. Det är inte ovanligt att man i den våldsbejakande islamistiska miljön uppger att insamlade pengar exempelvis ska gå till sjukvård eller att hjälpa barn i oroshärdar (jfr t.ex. FATF 2015a, Polismyndigheten 2021a). Möjligheten att påstå att insamlingen av pengar sker till stöd för välgörenhet är något som skiljer den våldsbejakande islamistiska miljön från höger- respektive vänstermiljön. Inom de senare två miljöerna saknas i dag konflikthärdar som en diaspora är villig att bidra till ekonomiskt. Det innebär att det i den islamistiska miljön finns en bredare bas av människor för insamling av pengar än bara radikaliserade personer, och större möjligheter att dölja terrorfinansieringen i andra flöden (jfr t.ex. Normark och Ranstorp 2015, Normark, Ranstorp och Ahlin 2017, FATF 2014). Samtidigt förekommer det insamling av pengar även i de två senare miljöerna, men i de fallen kan det snarare handla om specifika ändamål som berör organisationen mer direkt.

Det närmaste insamlingsverksamhet som framkommer i den våldsbejakande högerextremistiska miljön är att man, inom vissa delar av miljön, har samlat in pengar specifikt för att betala böter eller andra kostnader som kan uppkomma om någon är åtalad eller dömd för brott (jfr t.ex. Ranstorp m.fl. 2020). En intervjuperson beskriver det som en sorts försäkring för framför allt aktivister som exempelvis begår ett brott i samband med en demonstration eller någon annan aktivitet. Samtidigt menar en intervjuperson med insyn i miljön att det inte finns någon garanti för att få ta del av denna ”försäkring”. I stället menar personen att det sannolikt beror på *vem* i organisationen det handlar om, vilken typ av brott det rör sig om samt om det finns en koppling mellan brottet och kampen. Medel kan även samlas in i

vissa situationer, om personer högre upp i hierarkin behöver dem. Det handlar med andra ord om stöd till ändamål som vid en första anblick tycks ligga långt ifrån finansiering av terrorism. Samtidigt kan den typen av stöd innebära att organisationen upprätthålls och att man i någon mån tar gemensamt ekonomiskt ansvar för exempelvis våldsdåd.

Viljan att skänka pengar inom våldsbejakande miljöer generellt handlar, enligt flera intervjupersoner, framför allt om plikt och moral, att dra sitt strå till stacken och att inte framstå som snål inför den egna gruppen. En intervju-person, som tidigare varit en del av den våldsbejakande högerextrema miljön, uppger i stället att man förväntas bidra i den mån man kan. Det kan även handla om att uppfattas som en ”bra människa”, få högre status och en önskan att komma högre upp i hierarkin (jfr t.ex. Rostami m.fl. 2018). I intervjuerna framträder också en bild av att den uppfattade graden av engagemang hos en person till viss del kan likställas med hur mycket denne ekonomiskt bidrar till saken. En intervju-person med insyn i miljön förklarar:

Så är det. Annars är det inte på riktigt. Det är en del i radikaliseringsen, fanatismen som man ska hitta till genom offerviljan. Bränn dina broar. Inget annat spelar någon roll. Skänk mer. Det hänger ihop allt det där. Och då blir det större. För saken. Man växer i sin roll.

Däremot tycks det inte inom några av de tre studerade miljöerna vara särskilt vanligt med hot och våld för att förmå personer att skänka pengar. Oro för att hamna i helvetet samt dåligt samvete kopplat till ett syndigt leverne tycks i vissa fall också generellt utgöra grund för att skänka pengar inom islam. En intervju-person som arbetar på fältet i ett utsatt område berättar:

En god sak i [utsatt område] bland de här människorna, är att skänka pengar till religiösa ändamål. Då får du poäng. Har du varit lite dum, då betalar du lite mer, och då blir du fri i dina synder. Om du har syndat väldigt mycket, men själv inte gör jihad, så kan du också betala. Det märks inte minst under Ramadan.

Oron och det dåliga samvetet tycks utnyttjas av de mer radikala aktörerna inom den våldsbejakande islamistiska miljön, som på så sätt kan förmå personer att skänka pengar. Inom den miljön betonar flera intervjupersoner att hantering av pengar är en syssla som främst sköts av män. Samtidigt framträder en bild av att även kvinnor kan bistå i insamlingsverksamheten, exempelvis genom att tillhandahålla sina konton för transfereringar. Några intervjupersoner uppger att kvinnor i vissa fall även bidrar genom att försöka förmå andra, främst kvinnor, att skänka pengar. Intervjupersoner med insyn i miljöerna berättar att kvinnor ska ha skickat pengar till personer som

anslutit sig till Islamiska staten, hjälpt dessa personers anhöriga samt hjälpt personer att ”resa hem” därifrån. En intervjuperson som möter dessa kvinnor i sitt yrke beskriver dem som ”väldigt solidariska” gentemot varandra, förutsatt att man är starkt troende. Kvinnors aktiva roll har också noterats i internationell forskning (Schmidt 2018). Intervjupersonen förklarar:

Det kunde gälla ekonomiska förhållanden, om de levde på små medel kunde [man] ändå göra större saker, exempelvis finansiera levernet för någon som var kvar [i Syrien], eller [dennes] hemresa. Det löste man där. De träffades regelbundet och när det krisade på något sätt – det behövde inte vara ekonomi, utan även på andra sätt – då fanns de [andra kvinnorna] där.

Bilden av ett starkt system inom miljön lyfts även fram av andra intervjupersoner. Den starka gemenskapen mellan kvinnor i miljön tycks spela en viktig roll, inte minst i samband med olika typer av insamlingar. Inom de våldsbejakande höger- respektive vänsterextremistiska miljöerna tycks det, enligt några intervjupersoner, inte finnas samma uppdelning mellan män och kvinnor vad gäller hantering av pengar.

Laglig verksamhet

Lön, bidrag, lån och gåvor är exempel på lagliga inkomster som kan finansiera terrorism (Ofstedal 2015, jfr Amarasingam och Dawson 2018, Normark, Ranstorp och Ahlin 2017, jfr Polismyndigheten 2021a). En tydlig fördel med lagliga inkomster som källa för finansiering är att de i sig själva inte drar till sig lika mycket uppmärksamhet från myndigheter som eventuella vinster från brottslig verksamhet. Samtidigt innebär all verksamhet som måste redovisas för myndigheter en risk för upptäckt och i förlängningen åtal. Tidigare forskning har emellertid visat att finansieringskällor som består av en kombination av lagliga inkomster och vinster från relativt lågprofilerade brottstyper, som bedrägerier och skattebrottslighet, är mycket svåra för myndigheter att upptäcka (Strindberg 2019, jfr Trinkunas 2019).

Följden av dessa resonemang är rimligen att legala inkomster kommer att vara underrepresenterade i vårt material, som i stor utsträckning baseras på myndigheternas bilder. Eftersom finansiering av terrorism med hjälp av lagliga inkomster är särskilt svårupptäckt, och lagliga inkomster inte heller utreds av andra skäl, vet vi mindre om hur dessa medel faktiskt har använts. Osäkerheten om vilka medel som använts för privata ändamål, för ändamål kopplade till våldsbejakande extremism respektive för terrorfinansiering är därför särskilt stor i detta avsnitt.

Att ägna sig åt näringsverksamhet är ett ytterligare exempel på hur lagliga inkomster kan genereras och i förlängningen användas till finansiering av terrorism. Tidigare forskning visar emellertid att insatser mot finansiering av terrorism, inte minst i form av internationella regelverk och konventioner, tycks ha gjort det svårare för aktörer från de våldsbejakande miljöerna att äga, förvalta eller samarbeta med legitima företag (Strindberg 2019). Samtidigt råder det delade meningar om i vilken omfattning dessa aktörer faktiskt varit, och är, inblandade i laglig näringsverksamhet.

I intervjuerna och ärendena framträder en bild av att aktörerna generellt sett är i arbetsför ålder med kapacitet att tjäna pengar även legalt. Registerkörningarna ger en likartad bild. I ärendena från Skatteverket och Försäkringskassan framgår dock att många har begränsade legala inkomster från lön och egna företag. I de fåtal fall där det handlar om mer storskaliga projekt, exempelvis att driva offentligt finansierade företag, tycks det främst vara aktörer i den våldsbejakande islamistiska miljön som haft kapacitet att ägna sig åt det. Aktörer inom den våldsbejakande högermiljön är enligt en intervjuperson relativt duktiga på att starta företag, och i de fallen handlar det om legala, vita verksamheter. Särskilt flytt- och byggbranscherna samt företag där man säljer egna profilvaror nämns i exemplen från intervjuer och ärenden. En intervjuperson som utreder miljöerna sammanfattar:

Nu sticker jag ut hakan lite, vi ser inte lika mycket olagliga verksamheter. Inte de här utbredda bedrägerierna, stölderna som genererar mångmiljonavkastning som går till kampen någon annanstans. Det ser vi inte. Det kan absolut förekomma förmögenhetsbrottslighet även på högersidan, men då tror jag mer att det har att göra med att avkastningen landar in hos den enskilda personen. Det är min uppfattning om det hela. De är också duktiga på att organisera sig i bolagsformer, företag. Men att du ändå bedriver en [legal] verksamhet.

I de fall personer med koppling till den våldsbejakande högerextremistiska miljön driver egna företag är det dock enligt flera intervjupersoner i betydligt mindre skala och med betydligt lägre omsättning än de ovan nämnda offentligfinansierade företagen.

Brottslig verksamhet

Tidigare studier visar att aktörer i våldsbejakande extremistmiljöer många gånger är mycket brottsaktiva och att de därtill begår många olika typer av brott (Rostami m.fl. 2018, jfr Oftedal 2015, jfr Normark, Ranstorp och Ahlin 2017, Liang 2016, Gustafsson och Ranstorp 2017, jfr Bjørgo 2016, jfr

Ruggiero 2019, Polismyndigheten 2021a). Att finansiera terrorism med vinster från brott har både för- och nackdelar för aktören. Till fördelarna kan exempelvis räknas att brott i vissa fall kan generera stora summor snabbt. Däremot riskerar brott att upptäckas och miljön generellt kan dra till sig oönskad uppmärksamhet, bland annat från myndigheter och andra aktörer, om den förknippas med brottslig verksamhet.

Brotten utgörs exempelvis av våldsbrott, ekonomisk brottslighet, bedrägerier och narkotikabrott, men även förberedelse till terroristbrott och insamling av medel för finansiering av terroristbrott. Det står klart att vinster från brott i vissa fall används för att finansiera terrorism (Ofstedal 2015, Hofmann 2018, Trinkunas 2019, Polismyndigheten 2021a), men däremot är det oklart i hur stor omfattning terrorister är inblandade i annan brottslig verksamhet (jfr t.ex. Ranstorp m.fl. 2018, Normark, Ranstorp och Ahlin 2017). Nedan beskrivs de brottsliga finansieringskällor som förekommer i vårt material.

Brottsaktiv population

Vi har inget material som reder ut i hur stor omfattning terrorfinansierare är inblandade i brottslig verksamhet; någon sådan population finns inte. Det material vi har består av personer som verksamhetsutövare har rapporterat till Finanspolisen mellan 2017 och 2019. Dessa har Finanspolisen sedan förmedlat till Säkerhetspolisen. Personerna har i någon mening *misstänkts* hantera pengar som skulle kunna utgöra terrorfinansiering. Eftersom det är ett underrättelsematerial är det behäftat med betydande osäkerheter, dels för att personer som inte borde vara med i populationen kan vara det, dels för att andra personer, som borde ingå, kan saknas i populationen. Materialet kan dock åtminstone ge en indikation på vilka tänkbara finansieringskällor det handlar om.

Denna population på 356 personer har körts mot både misstankeregistret och lagföringsregistret, så långt tillbaka dessa register sträcker sig (1995 respektive 1973). Registerkörningarna visar, precis som tidigare forskning, att en stor del av aktörerna är brottsaktiva, inom många olika typer av brott. I misstankeregistret 1995–2019 finns 226 av dessa personer, varav 198 är män och 28 är kvinnor. Tillsammans står de för 2 223 brottsmisstankar, och 70 procent av aktörerna har vardera 1–10 brottsmisstankar. I lagföringsregistret (1973–2019) finns 150 personer ur populationen, och av dem är 139 män och 11 kvinnor. Tillsammans står de för 632 lagföringar, rörande totalt 1 263 brott. Att antalet lagförda personer och brott är lägre än antalet misstänkta är ett väntat resultat, och speglar kriminalstatistiken generellt.

Skattebrott, narkotikabrott, våldsbrott, tillgreppsbrott och bedrägerier är några av de vanligast förekommande brottstyperna. En intervjuperson som tillfrågades om vilka typer av brott de såg hos ett nätverk de arbetade mot, beskriver spännvidden så här:

Allt mellan himmel och jord. Allt från snatteri till skattebrott, misshandel, utpressning, till misstänkt terrorfinansiering, bedrägeri, mord. Hela spektrat. Det är det som gör det så svåridentifierat. De här höjdarna som finansierat terrorism, snattar de också? Nej, det kan de väl inte göra. Jo, de gör allt. Det är en kriminell livsstil. De gör allt kriminellt.

Brottsmisstankar för åren 2017 till 2019

I tabell 1 redovisas antal brottsmisstankar för populationen. Vi har, som tidigare nämnts, studerat samtliga brottsmisstankar för åren 1995–2019, men eftersom många av dessa brott begicks innan personerna rapporterades för misstänkt terrorfinansiering, redovisar vi enbart åren 2017–2019 i tabellformat. Vissa våldsbejakande miljöer tenderar också att i viss mån rekrytera medlemmar och sympatisörer bland personer som redan är brottsaktiva, exempelvis i fängelser. Det innebär att det finns risk att individer begått eller misstänkts för vissa av brotten innan de blivit del av den våldsbejakande miljön (jfr FATF 2018, ICSR 2010, Trinkunas 2019, Liang 2016). Samtidigt ger den långa tidslinjen en bild av populationens totala brottsaktivitet. Att göra körningar för många år ger också mer stabila resultat, eftersom populationen är relativt liten. När vi nu gör en analys för de senaste åren kan de förhållas till samtliga brottsmisstankar.

De flesta kategorier är konstruerade på kapitelnivå i brottsbalken eller motsvarande speciallagstiftning. Några av brottstyperna som redovisas har dock särskilts till följd av att de uppmärksammas som finansieringskällor i tidigare forskning och intervjuer.

Tabell 1. Antal brottsmisstankar mellan 2017 och 2019. Populationen består av personer som rapporterats till Finanspolisen, och sedan vidare till Säkerhetspolisen, under samma tidsperiod (2017–2019).

Brottstyp	Totalt
Bedrägeri	120
Skattebrottslagen	109
Kap. 8: Rån, stöld, olovligt förfogande, tillgrepp av fordon	90
Penningtvätt och penninghäleri	90
Narkotikabrott	72
Misshandel	62
Kap. 4: Människorov, exploatering, människohandel, olaga tvång, fridsbrott	43
Vapenlag	32
Häleri	25
Olaga hot	24
Bidragsbrott	9
Totalt	676

Källa: Misstankeregistret. Kvinnorna i populationen står för sammantaget 3 procent av det totala antalet brottsmisstankar under 2017–2019. Det innebär att antalet brottsmisstankar avseende kvinnor är mindre än 5 för flera brottstyper. För att undvika risken för bakvägsidentifiering, redovisas resultatet i denna tabell därför inte uppdelat på kön.

Bedrägerier

Bedrägerier utgör den femte vanligaste brottstypen bland brottsmisstankarna för samtliga år, men den vanligaste under perioden 2017–2019. Att vissa brottstyper byter plats mellan åren kan ha att göra med ett ökat fokus de senaste åren på dessa miljöers ekonomiska brottslighet. Bedrägerier har dock inte, vad vi fångat upp, varit del av någon särskild satsning från myndigheternas sida. Man bör dock ha i åtanke att bedrägerier är en av de vanligaste brottstyperna totalt, och att den i ett längre perspektiv ökat väsentligt. Både viss tidigare forskning och våra intervjuer nämner bedrägerier som en möjlig finansieringskälla (jfr t.ex. Normark och Ranstorp 2015, Normark, Ranstorp och Ahlin 2017, Oftedal 2015, Liang 2016, Ryder 2020).

Flera intervjupersoner nämner dels olika former av annonsbedrägerier och kreditbedrägerier, dels även bedrägerier mot kommuner och andra som betalar ut olika former av bidrag. Konkreta exempel handlar om att personer har försökt kräva ersättning för icke närvarande barn i förskola eller pedagogisk omsorg vid flera olika tillfällen. Liknande upplägg förekommer med deltagare i studiecirkelar och föreningssammanhang. Närbesläktat med

detta är bidragsbrotten, som även om de inte är vanliga i tabellen, förekommer i väsentligt större utsträckning i ärenden och intervjuer. Det rör sig om olika typer av bidrag och ersättningar från så olika utbetalare som Försäkringskassan, CSN, Arbetsförmedlingen och enstaka a-kassor. Dessutom finns flera ärenden där man av olika skäl inte polisanmält personen, men avbrutit utbetalning och riktat återkrav. Dessa resultat är i linje med tidigare studier (Normark, Ranstorp och Ahlin 2017, jfr Oftedal 2015, Ryder 2020).

Skattebrott

Skattebrott är bland de vanligaste brottstyperna, särskilt de senaste åren. Det typiska skattebrottet i de ärenden som analyserats är att en person fått stora summor insatta på sitt konto och sedan beskattats för dessa – antingen som lön eller inkomst av näringsverksamhet. I vissa fall har personen saknat kända inkomster och skönsbeskattats. Enstaka fall av momsbedrägerier finns i ärenden och intervjuer, bland annat kopplat till bilförsäljning. Liknande mönster har iakttagits i tidigare forskning (jfr t.ex. Normark, Ranstorp och Ahlin 2017, Ryder 2020).

Narkotikabrott

I tidigare forskning lyfts ofta narkotikahandel fram som en betydelsefull finansieringskälla för internationella terroristorganisationer (Trinkunas 2019, Ruggiero 2019, Oftedal 2015). Det gäller inte minst islamistiska terroristorganisationer som Islamiska staten och al-Qaida. Vår undersökning ger en annan bild. I tabellen ovan är narkotikabrott den femte vanligaste brottstypen. Intervjuerna ger dock en bild av att narkotikabrott inte utgör en fullt så viktig finansieringskälla. Värt att notera är också att andelen brottsmisstankar för narkotika är lägre 2017–2019 än för perioden som helhet (11 respektive 17 procent av det totala antalet brottsmisstankar). Några intervjupersoner uppger dock att delar av brottsvinster från narkotikaförsäljning sannolikt har skickats till terroristorganisationer. Samtidigt menar andra att det är mer troligt att vinsterna finansierar privata kostnader, även om det inte är ett omöjligt scenario att vissa delar av vinsterna kan ha skickats iväg vid några tillfällen.

Rån, stöld och häleri

Populationens brottsmisstankar och intervjuuppgifter talar för att rån, stöld och häleri är relativt vanliga finansieringskällor. Det är i enlighet med tidigare forskning (Trinkunas 2019, Hofmann 2018). Enligt några intervjupersoner finns det exempel på ärenden där stöldnätverk, bestående av aktörer

från våldsbejakande islamistiska miljöer, genererat betydande summor genom att systematiskt sälja stora mängder stöldgods på någon av de stora handelsplatserna på internet. En skillnad jämfört med den organiserade brottsligheten är, enligt en intervjuperson, avsaknaden av lyxkonsumtion i dessa nätverk. I stället går det ekonomiska överskottet, så långt myndigheterna kan följa det, till andra länder och den våldsbejakande extremistmiljön.

Penningtvättsbrott

Värt att notera är de många brottsmisstankarna för penningtvättsbrott. Penningtvätt är ingen självständig finansieringskälla, men ett sätt att försöka tillgodogöra sig brottsliga medel. Att det finns så många brottsmisstankar om penningtvättsbrott skulle således kunna tyda på att viss terrorfinansiering utreds som penningtvätt – vilket enstaka ärenden indikerar. Utfallet kan också indikera att vissa rapporter kan ha skickats till Säkerhetspolisen för säkerhets skull. Några intervjupersoner ger uttryck för att det finns tillfällen där de överrapporterar så att Säkerhetspolisen kan göra en egen bedömning av transaktionen.

Lite mer avancerade brottsupplägg

Enligt vissa intervjupersoner förekommer det även exempel på lite mer avancerade upplägg, som kräver större kunskap och tillgång till möjliggörare. I den typen av fall kan det exempelvis handla om kreditbedrägerier kopplade till billån, något som ska ha genererat mångmiljonbelopp. I vissa intervjuer framträder också en bild av att det finns sådan kompetens inom den våldsbejakande islamistiska miljön. Ärendena illustrerar att det finns vissa återkommande nyckelpersoner, som utreds för att ha utfört olika uppgifter och fyllt olika roller inom avancerade brottsupplägg. Det har bland annat tagit sig uttryck genom att personer inom miljön har kunnat starta företag inom välfärden. En intervjuperson förklarar att det finns kompetens inom vissa nätverk:

De är högutbildade, de har stor tillgång på mänskliga resurser som besitter kompetens – högskoleutbildningar, bra yrken, erfarenheter av skolor och förskolor, som har varit lärare och rektorer. Sen kanske man ser den andra delen som är lite mer våldsbejakande, de kanske inte är lika slipade, men där finns mer likheter med den andra typen, av organiserad brottslighet, att man har möjliggörare.

Utbildningsverksamhet, föreningar och liknande som drivs av aktörer från denna miljö kan, enligt vissa intervjupersoner (och annan forskning, jfr t.ex.

Ranstorp och Dos Santos 2009, Ranstorp m.fl. 2018), utgöra infrastruktur för radikaliserings.

Merparten av den ekonomiska brottslighet som skymtar fram i ärendena är dock inte alltför avancerad. Jämfört med mer specialiserade ekobrottslingar och bedragare är exempelvis inslaget av målvakter litet (jfr Brå 2011:7, Brå 2016:9). En intervjuperson menar att de nog kommer att få se ett större inslag av målvakter med tiden, särskilt om myndigheterna fortsätter att arbeta mot personer som företräder bolagen. Målvakterna kan vara kontomålvakter, företrädare för bolag eller medhjälpare i mer riskfyllda led i den brottslighet som genererar pengar till terrorfinansieringen.

Överföring av medel

För att finansiering av terrorism ska fungera behöver pengar kunna överföras på ett säkert sätt – målsättningen är med andra ord att undvika upptäckt samt att pengar inte försvinner på vägen. Det innebär bland annat att faktorer som volym, risk, bekvämlighet, enkelhet, kostnader och hastighet är av avgörande betydelse för terrorfinansiering (jfr t.ex. Freeman 2013). Hur medlen överförs är av intresse därför att det ger en bild av hur medel kan förflyttas, fysiskt eller digitalt, vilket ger myndigheterna större möjlighet att bryta transaktionskedjan innan den når slutmottagaren. Redovisningen i detta avsnitt återger vad som framkommit i tidigare forskning, liksom i intervjuerna och ärenden. Intervjuer och ärenden antyder att några av de vanligaste metoderna utgörs av banktransaktioner, betaltjänstleverantörer, informella betalningsförmedlare (bland annat hawala) samt kontanter och kurirer. När det handlar om internationella transaktioner rör det nästan uteslutande den våldsbejakande islamistiska miljön.

Banktransaktioner

De banktransaktioner som förekommer i ärenden och intervjuer handlar framför allt om att någon i nätverket har hanterat större summor på sitt bankkonto. Att det är den typen av transaktioner som syns beror sannolikt främst på att de lämnar digitala spår. Det handlar inte sällan om en kombination av insättning och uttag, där pengar i vissa fall strömmar in på personens konto för att därefter snabbt föras vidare till andra konton. I dessa fall kommer många låga belopp in från flera olika aktörer i nätverket och skickas därefter vidare till olika mottagare. Enligt intervjupersoner kan det ske i flera led. Detta förfarande beskrivs i tidigare forskning både som typiskt

och som ett sätt för internationella terroristorganisationer att anpassa sig och minska upptäcktsrisken efter verksamhetsutövarnas arbete med att identifiera misstänkta transaktioner (Trinkunas 2019, jfr Normark och Ranstorp 2015, Normark, Ranstorp och Ahlin 2017).

För små överföringar och betalningar görs insättningar och uttag många gånger genom Swish. En svårighet är att se vem avsändarkontot tillhör. I de fall personer dessutom har flera olika banker, kan en enskild bank inte heller se hela förloppet och riskerar därför att missa viktiga aktörer och att det skulle kunna handla om terrorfinansiering. Enligt en intervjuperson i en utredande roll kan det av kontoutdrag ibland framgå att mottagaren är en organisation där det finns åtminstone rykten om terrorfinansiering, men att sådana uppgifter inte räcker till för att bedöma om själva transaktionen har till syfte att stödja terror.

I dag finns det stora möjligheter att spåra transaktioner eftersom de, som tidigare nämnts, lämnar digitala spår. Samtidigt går det mycket snabbt att flytta pengar, även över nationsgränser, vilket försvårar möjligheten att följa hela transaktionskedjan. Enligt en intervjuperson är det en väldigt omständlig process att få ta del av information om transaktioner utanför de svenska storbankerna. Skiftande rutiner för registrering och lagring av dessa uppgifter mellan olika banker kan därtill göra transaktioner svåra att spåra. En intervjuperson med kunskap om olika former av finansiella överföringar förklarar:

Om du backar tio år var det mycket svårare att utföra gränsöverskridande transaktioner, eller det fanns begränsade möjligheter [att göra det]. Antingen hade du någon form av banköverföring eller så hade du ett betalningsinstitut; så ser det inte ut nu. Jag skulle kunna skicka iväg pengar härifrån i dag och det plingar till i en mobil i Mogadishu tio minuter senare, [när] medlen är tillgängliga [för mottagaren].

Ett företags transaktioner är inte lika förutsägbara som de flesta privatpersoners transaktioner (tar emot lön, betalar hyra, tankar bilen etc.). Olika företags transaktionsflöden kan dessutom skilja sig åt väldigt mycket, beroende på typ av verksamhet. Det innebär enligt en intervjuperson, som arbetar med analys av transaktionsflöden, att det kan vara svårare att uppmärksamma misstänkta transaktioner som går genom företagskonton jämfört med dem som går genom privatpersoners konton.

Betaltjänstleverantörer

Betalningsförmedling kan antingen göras kontant hos ett ombud inom den finansiella sektorn (eller hos andra ombud inom parti- och detaljhandeln), alternativt elektroniskt genom en kontoöverföring till betalningsförmedlarens konto. Betalningsförmedlaren för sedan pengarna vidare utomlands till ett ombud, ett konto eller i vissa fall en mobil. Om beloppen överstiger vissa nivåer krävs att avsändaren och mottagaren av pengarna visar legitimation eller kan legitimeras sig elektroniskt. Det förekommer dock att personer använder falska id-kort eller låter målvakter genomföra transaktionerna (Brå 2015:22).

Flera intervjupersoner betonar att det finns stora skillnader mellan olika typer av betaltjänstleverantörer. De stora företagen har, enligt dem, investerat i funktioner för att upptäcka och rapportera misstänkt finansiering av terrorism till Finanspolisen, medan små betaltjänstförmedlare inte rapporterar i lika stor utsträckning. Det är svårt att avgöra varför de inte rapporterar. Det kan handla om så skilda saker som kunskaps- och resursbrist eller att småföretagare har närmare relationer med sina kunder och av detta skäl, medvetet eller omedvetet, inte ställer lika många kritiska frågor om transaktionen. Att de i vissa fall har använts för misstänkt terrorfinansiering framgår dock av våra ärenden.

Informella betalningsförmedlare

Flera intervjupersoner betonar att de informella betalningsförmedlarna, som hawala, är en absolut förutsättning för många fattiga länder (jfr Passas 2006, Strindberg 2020, Trinkunas 2019). I vissa delar av världen finns enbart tillgång till informella eller alternativa betalningssystem för att skicka pengar till bland annat släktingar. Därtill kan vissa användare på grund av exempelvis språksvårigheter ha svårt att använda konventionella banksystem och tar i stället hjälp av aktörer med samma etniska bakgrund.

Informella betalningsförmedlare utgör dock inte ett fristående system utan de använder ofta, på något sätt, det konventionella banksystemet i sin verksamhet. Däremot kan informella betalningsförmedlare i vissa fall förmedla betalningar utan att några transaktioner behöver göras inom det finansiella systemet. Det är möjligt genom att förmedlaren i Sverige har kontakt med en mottagare i destinationslandet som, med sina egna medel, ger pengar till den aktuella mottagaren av betalningen (Brå 2015:22). Förmedlaren i Sverige går i god för att skulden kommer att betalas vid ett

senare tillfälle. Det innebär att det sker en intern reglering mellan olika betalningsförmedlare och att det blir omöjligt att spåra varifrån pengarna kommer. Systemet bygger på förtroende och är mycket svårt för myndigheter att bevaka.

Betalningsförmedlarna kan utnyttjas i kriminella syften, även om omfattningen är oklar, genom att användarna drar nytta av att de kan vara anonyma (jfr Brå 2006:2, jfr Strindberg 2020). Vissa förmedlare gör identitetskontroller, men har problem med att kunder använder andra personers identitetshandlingar. Det kan bero på att de vill förbli anonyma, men kan enligt intervjupersoner också handla om att de saknar möjlighet att identifiera sig.

Det är med andra ord svårt för myndigheterna att fastställa de informella betalningsförmedlarnas verkliga funktion samt vilka användarna är. Det är också ofta oklart vilka syften som finns med att använda de olika betalningsförmedlarna. I enstaka ärenden syns informella betalningsförmedlare, men där har utmaningen för myndigheterna varit att visa vilken del av alla transaktioner som gått till finansiering av terrorism. En intervjuperson som utreder miljöerna menar att finansiering av terrorism sannolikt utgör en liten del av det totala antalet transaktioner hos informella betalningsförmedlare, och att det oftare döljs i andra penningströmmar.

Kontanter

Kontanter tycks, enligt flera intervjupersoner, även fortsatt spela en roll i de respektive våldsbejakande miljöerna. Inom den våldsbejakande högerextrema miljön ska det exempelvis förekomma insamling av "kollekt" på medlemsmöten. Det är dock oklart hur stora summor det handlar om. En intervjuperson med insyn i den miljön förklarar:

Kollekt som i kyrkan. Fast kyrkan som det var förr, för i dag swishar man väl i kyrkan (skratt), men här så är det sedlar i en burk helt enkelt. Jag vet inte om det är så att man går runt med en burk eller att man går fram och lägger, det kan jag inte svara på. Men det samlas verkligen in pengar vid mötena och man försöker jobba kontant.

Hanteringen av kontanter i de våldsbejakande miljöerna är omfattande men mycket svår att upptäcka och utreda, enligt flera intervjupersoner. De menar att svårigheten bland annat ligger i att kontantuttag och hantering av kontanter lämnar få digitala spår. För att det ska vara möjligt att upptäcka och utreda kontanthantering krävs, enligt dessa intervjupersoner, fysisk

spaning mot de respektive miljöerna. Detta för att exempelvis kunna se när pengarna tas ut och vem eller vilka de går till.

Kurirer kan användas för att föra pengar eller annan fysisk egendom in och ut ur Sverige (exempelvis bilar som tagits med till konflikthärddar) (jfr Normark, Ranstorp och Ahlin 2017, jfr Trinkunas 2019, Polismyndigheten 2021b). En intervjuperson berättar att man i mindre skala kan be en vän ta med pengar till släktingar som bor i länder utan fungerande banksystem. Han har själv hjälpt andra på det sättet. Eftersom pengarna kommer från en vän är det sannolikt mindre troligt att man ställer kritiska frågor om syftet.

Kurirverksamheten beskrivs, av en intervjuperson med en utredande roll, som sårbar. Myndigheterna har internationella samarbetspartner som också kan vara intresserade av personer som transporterar stora mängder kontanter inom eller ut ur Europa, vilket ökar möjligheterna till upptäckt. Tullverket har därtill en viktig roll för upptäckten av dessa transporter.

Flera intervjupersoner menar att hårdare reglering, lagstiftning och nedstängning av vissa betaltjänstföretag har lett till en ökning av kurirverksamheten. Liknande resonemang finns i tidigare studier (Lin 2019, jfr Strindberg 2020). Därutöver har bland annat underrättelseuppgifter visat att användningen av kurirer från Sverige ökade i samband med nedstängningarna, i stället för att användas endast under den sista biten innan de når mottagaren.

Virtuella valutor

Virtuella valutor saknar direkt koppling till det finansiella systemet och de kan köpas och säljas på växlingssidor på internet eller i fysiska virtuella valutaautomater (Brå 2015:22, Europaparlamentet 2018). Bitcoin är den kanske mest kända virtuella valutan och den kan bland annat användas för att överföra kapital via internet, säljas på digitala handelsplatser och i vissa sammanhang även användas som ett betalningsmedel (jfr Skatteverket 2020). Det finns ingen formell utgivare av Bitcoin och valutan omfattas inte av något lands lagstiftning (Skatteverket 2021).

Virtuella valutors anonyma karaktär gör dem svårare att spåra, jämfört med elektroniska överföringar med nationella valutor. Därutöver saknar brottsbekämpande myndigheter till stor del fortfarande kunskap om omfattningen av virtuella betalningsmedel, hur de används och vad de används till (Brå 2015:22). Några intervjupersoner bekräftar denna bild.

Samtidigt sker framsteg på området och exempelvis Säkerhetspolisen kan vid behov begära biträde från polisen – som har en större organisation och fler utredningar de kan dra lärdomar från.

Den högre graden av anonymitet kan ses som tilltalande i finansieringen av illegala verksamheter. Flera intervjupersoner med insyn i den våldsbejakande högerextremistiska miljön uppger att miljön har fått in medel i form av Bitcoin, och att aktörer inom miljön menar att en positiv aspekt av virtuella valutor är att de inte behöver förlita sig på banker (jfr t.ex. Ranstorp m.fl. 2020). En intervjuperson förklarar:

Så länge dom kan vara fria från bankväsendet och den insynen så är de nog nöjda. De har mer kontroll över tillgångarna med kryptovalutor.

En tidigare studie har identifierat att våldsbejakande högerextremister lyft fram virtuella valutor som ett bra alternativ till konventionella betalningsmedel, eftersom miljöns ideologiska grunder innebär en generell skepsis mot banksystemet. Virtuella valutor skulle med andra ord kunna vara ett sätt att, delvis, kunna undvika det traditionella finansiella systemet. När författarna tittade närmare på materialet visade det sig dock snarare handla om att möjligheterna att verka inom de konventionella banksystemen hade stängts för dem (Europaparlamentet 2018). Samtidigt menar en av intervjupersonerna i vår undersökning att det är oklart hur mycket den våldsbejakande högerextrema miljön verkligen har fått in, och att det finns en risk att man övervärderar de virtuella valutornas betydelse för miljöns ekonomi. I stället beskrivs insamlingar via Swish vara det fortsatt mest effektiva, trots att flera banker har stängt ner organisationernas officiella konton. Det har i sin tur i vissa fall lett till att enskilda aktörer inom den våldsbejakande högerextrema miljön har fått använda sina privata konton för att ta emot Swish-inbetalningar och att de därefter har uppmärksammats av Skatteverket. En intervjuperson med insyn i miljön förklarar:

Min tydliga bild, och det har de varit öppna med, [det är att] det har blivit svårare [eftersom] de inte kan ha ett eller två fasta nummer som man kan swisha [till]. Utan [i stället] hoppar man mellan olika medlemmars nummer, [vilket] kan leda till problematik för den enskilda medlemmen. Det finns exempel [på personer] som blivit föremål för Skatteverkets intresse, [som] fått skattetillägg och blivit upptaxerade. Det är en problembild som dom lever med.

Att tillhandahålla sitt privata konto i den situationen beskrivs därtill av vissa intervjupersoner som ett sätt att visa sin lojalitet och offervilja för miljön. Forskningen tillhandahåller i dag inga bevis för att terrorister skulle vara

engagerade i storskalig användning av virtuella valutor som överföringsmetod, även om enskilda exempel finns (jfr Strindberg 2019, Europaparlamentet 2018, Polismyndigheten 2019c, U.S. Department of Justice 2020, The RAND Corporation 2018, jfr Polismyndigheten 2021b). En liknande bild framträder i intervjuerna. En intervjuperson menar exempelvis att användningen av virtuella valutor troligen inte kommer att öka i de våldsbejakande miljöerna så länge de andra finansieringskanalerna fungerar så pass bra. Därtill betonar några intervjupersoner att miljöerna skulle riskera att tappa sympatisörer, och därmed möjlighet till finansiering, om det uppfattades som alltför krångligt att skänka pengar.

Miljöer och aktörer

I detta avsnitt går vi över till att övergripande beskriva vad som karaktäriserar den våldsbejakande islamistiska miljön, den våldsbejakande högerextremistiska miljön samt den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön. Redovisningen i avsnittet återger vad som framkommit i tidigare forskning, i intervjuerna och i genomgången av ärenden. De flesta ärenden och intervjuexempel om finansiering handlar om de två förstnämnda miljöerna, där det bedöms finnas ett större terrorhot. Det innebär att det i vårt material finns få uppgifter om den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön.

Den våldsbejakande islamistiska miljön

Den våldsbejakande islamistiska miljön baseras enligt CVE (2020b) på en kombination av religiösa och politiskt ideologiska utgångspunkter, där islam utgör kärnan i den politiska ideologin. I denna miljö, liksom i de övriga två, ses våld som ett legitimt medel för att uppnå ideologiskt motiverade mål. Till skillnad från de övriga två miljöerna, baseras den dock inte på sekulära politiska ideologier. Samtliga begrepp som innehåller begreppet islamism har kritiserats för att de för tanken till religionen islam. Vissa skriver därför om våldsbejakande salafistisk jihadism (Ranstorp m.fl. 2018, CVE 2020b). Vi har dock som läsaren noterat, i likhet med CVE, valt att använda det bredare begreppet den våldsbejakande islamistiska miljön. Senast Säkerhetspolisen angav miljöernas storlek stod den våldsbejakande islamistiska miljön för två tredjedelar av miljöerna, och utgjordes av 2 000 personer (Säkerhetspolisen 2017).

I intervjuer och ärenden framträder en bild av att aktörer kopplade till den våldsbejakande islamistiska miljön generellt sett är i arbetsför ålder, med

kapacitet att tjäna pengar, oavsett om det handlar om inkomster från legala eller illegala källor. De tycks ofta ha en koppling till något av de områden som polisen identifierat som särskilt utsatta områden (Gustafsson och Ranstorp 2017, jfr Polismyndigheten 2019a). Vissa personer i miljön beskrivs som multikriminella med en förhållandevis stark ekonomisk ställning. En intervjuperson som granskar miljöerna berättar:

Kring de här nätverken finns ju också väldigt svaga människor, och då kan man ju använda pengar kopplade till dem. Framför allt finns det folk som ser upp till de [kriminella]. Man får mer att säga till om i de här samhällena när man har pengar. Så utifrån ett rekryterings- och radikaliseringsperspektiv så spelar det absolut stor roll.

Även andra intervjupersoner nämner att det förekommer att vissa i miljön ser upp till den typen av inflytelserika personer. Några ärenden illustrerar också att personer med stora ekonomiska resurser tycks ha stort förtroende och hög status i den egna kretsen.

Terrorresenärer

Personer som valt att resa till Syrien och strida, eller på andra sätt bistå eller understödja Islamiska staten i dess verksamhet⁵, beskrivs av vissa intervjupersoner som mer radikala än andra personer inom miljön, det gäller inte minst konvertiter. En intervjuperson som arbetat länge med att utreda personer i våldsbejakande extremistmiljöer förklarar att den typiske terrorresenären ofta saknar utbildning, pengar och framtidsutsikter (jfr Normark, Ranstorp och Ahlin 2017, Dawson, Amarasingam och Bain 2016). Samtidigt finns det skillnader även inom denna grupp, och det förekommer enligt samma intervjuperson även högutbildade terrorresenärer. Radikaliserade personer som inte är beredda att ta till vapen för att strida för sin sak beskrivs kunna ha samma ideologiska inställning som personer som valt att resa, även om de inte är lika strikta. Dessa personer kan i stället bistå saken genom att, på olika sätt, bidra ekonomiskt.

Den våldsbejakande högerextremistiska miljön

Vit makt-miljön består enligt CVE (2020c) av aktörer som utgår från miljöns rasideologier. Den har en lång tradition i Sverige och utgör i dag en

⁵ Mellan 2012 och 2017 reste ungefär 300 personer från Sverige för att ansluta sig till våldsbejakande islamistiska grupperingar i Syrien och Irak. Under motsvarande period förekom även att ett fåtal personer reste från Sverige till konfliktzoner i till exempel Ukraina och Somalia
<https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2017-06-27-farre-reser-fran-sverige-till-terroristorganisationer.html>

omfattande del av den svenska högerextrema rörelsen. Säkerhetspolisen skriver dock numera om en något bredare grupp av högerextremister, så därför använder vi begreppet våldsbejakande högerextremism.

Även om den våldsbejakande högerextremistiska miljön är den näst största i materialet som helhet, är dessa aktörer förhållandevis ovanliga i ärendena. Enligt flera intervjupersoner har emellertid andelen ökat på senare tid, vilket ska vara ett resultat av Säkerhetspolisens förändrade riskbedömning av denna miljö (jfr NCT 2020, jfr CVE 2020c). En intervjuperson som arbetar med ekonomiska granskningar förklarar att den jämförelsevis låga andelen fall sannolikt beror på bland annat ett relativt litet antal sympatisörer samt att de har dålig ekonomi. En intervjuperson som möter personer i eller utanför den våldsbejakande högerextrema miljön menar att det visserligen är ett inflöde av nya sympatisörer, men att det är oklart hur många som faktiskt stannar kvar i miljön under en längre tid.

Andra sätt att stötta miljön

Ett annat sätt att stötta rörelsen är, enligt en intervjuperson med insyn i miljön, att agera bulvan i samband med olika typer av avtal, exempelvis vid bokningar av lokaler. Användandet av bulvaner, som inte har en lika tydlig officiell koppling till miljön, kan ses dels som en nödvändighet för att inte bli stoppad när man försöker ingå avtal, dels som ett sätt för bulvanen att visa sitt engagemang för rörelsen genom att använda sitt eget namn på avtalet. En intervjuperson menar att ett sådant åtagande kan ge en känsla av att ”man gör någonting” och att personen på så sätt knyts närmare miljön.

Att sprida information eller propaganda om miljön är ett ytterligare sätt att stötta rörelsen, enligt flera intervjupersoner (jfr t.ex. CVE 2020c, Ranstorp m.fl. 2020). I de fallen kan det exempelvis handla om att sätta upp klistermärken och dylikt i sin närmiljö med omnejd. Den typen av aktiviteter beskrivs som obligatoriska, och materialet bekostas oftast av den enskilde. När en sådan aktivitet har genomförts skriver man i vissa fall en ”kamp-rapport” för att redogöra för sin insats. En intervjuperson med inblick i miljön beskriver det som ett slags ”ekonomiskt tvång”:

Är man 18 år och inte har något jobb, går på gymnasiet och får sin tusenlapp i månaden ... Att då lägga 200–300 kronor i månaden på propagandaspridning, det blir ju ändå pengar. Det där kan man märka är en ganska stor grej.

Enligt en intervjuperson har vissa grupper inom miljön en jämförelsevis stor propagandaapparat. Det inkluderar bland annat att ta fram och driva

webbplatser samt producera webb-tv och poddar för att sprida sitt budskap. Det är i linje med tidigare forskning, som bland annat beskriver att stora satsningar har gjorts på egna mediekanaler i sociala medier (jfr t.ex. Ranstorp m.fl. 2020). Den typen av aktiviteter kostar sannolikt en del, med tanke på den utrustning som behövs för att spela in ljud och bild, både i studio, i hemmiljö och i samband med aktioner. Samma intervjuperson uppger att grupper inom miljön troligtvis har specifika insamlingar för att bekosta den typen av aktiviteter, men att de av något skäl har haft svårt att skapa regelbundenhet i den typen av propaganda.

Den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön

Den autonoma miljön beskrivs enligt CVE (2020a) bestå av våldsbejakande aktörer som motiveras av frihetlig socialism och kämpar mot olika former av upplevd fascism och förtryck (jfr NCT 2019). Den kan också beskrivas som antidemokratiska grupperingar på yttersta vänsterkanten. Säkerhetspolisen använder numera den vidare termen våldsbejakande vänsterextremistisk miljö, vilket är den term vi använder i denna rapport.

Den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön beskrivs av flera intervjupersoner vara splittrad internt, sakna ekonomiska muskler samt leva på tidigare upparbetat våldskapital. Flera intervjupersoner beskriver delar av den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön som ”mycket informationsdrivna” och att de sannolikt lägger sina resurser främst på just information av olika slag. De beskrivs bland annat som duktiga på att få exempelvis trycksaker, webbplatser, hotbrev och informationsblad att se professionella ut.

Det kan enligt flera intervjupersoner vara svårare att utläsa de direkt antidemokratiska syftena i denna miljö – jämfört med de två andra våldsbejakande miljöerna. Detta då den våldsbejakande vänsterextremistiska miljöns värdegrund inte på samma uppenbara sätt strider mot de demokrati- och värdegrundsbestämmelser som finns för viss tillståndspliktig verksamhet samt för att få vissa former av föreningsbidrag (läs vidare i kapitlet Administrativa åtgärder). En av dessa intervjupersoner menar att demokratiaspekten har varit ett sätt att stoppa finansiering till våldsbejakande högerextremistiska respektive våldsbejakande islamistiska miljöer. Det skulle kunna innebära att det kan vara svårare att identifiera aktörer från den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön, om de exempelvis söker stöd som föreningar. Med andra ord kan vi inte vara säkra på att

avsaknaden av ärenden ska ses som bevis för att den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön inte fått ut sådana pengar, eller om dessa helt enkelt inte upptäckts och selekteras fram i rättskedjan.

Traditionella metoder tycks dominera

Bedömningarna från Nationellt centrum för terrorhotbedömning (NCT) påverkar den bild som framträder i undersökningens material. Skälet är att dessa bedömningar påverkar vilka ärenden myndigheterna inriktar sitt arbete mot, och i förlängningen vilka data vi ser. Det gör att de flesta ärenden och intervjuexempel om finansiering handlar om de miljöer där det bedöms finnas ett större terrorhot. Det innebär att det i vårt material finns få uppgifter om den våldsbejakande vänsterextremistiska miljön, men även att det finns ännu färre uppgifter om terrorklassade aktörer utanför de tre miljöerna. Enstaka intervjupersoner nämner exempel på separatistiskt motiverad terrorism som PKK, och att de inte har närmare kunskap om den. Det innebär att vi inte har några empiriska resultat om dessa rörelser. Vi kan dock inte avgöra om det beror på det inte förekommer sådan aktivitet i Sverige eller på att svenska myndigheter inte bevakar aktörerna i samma utsträckning.

Det finns såväl olikheter som likheter mellan den våldsbejakande islamistiska och den högerextremistiska miljön när det kommer till att generera finansiering. De tycks exempelvis använda en rad olika finansieringskällor, med såväl lagligt som brottsligt ursprung. Däremot är det i denna undersökning inte möjligt att uppskatta i vilken omfattning dessa medel skulle gå till att finansiera terrorism. Kännedom om aktörernas olika finansieringskällor är dock av intresse, eftersom de utgör det första steget där myndigheter har möjlighet att vidta åtgärder för att förhindra att medel går till terrorfinansiering. Att strypa finansieringskällorna innan medlen skickas vidare spelar därmed en central roll, eftersom det är betydligt svårare att förhindra att de når en slutmottagare när de väl gått iväg.

Intervjuer och genomgången av ärenden ger en bild av att aktörer inom de olika miljöerna fortfarande tycks använda traditionella överföringsmetoder i hög grad. Det finns visserligen en risk att det beror på att dessa överföringsmetoder är de som intervjupersonerna känner till och som därmed lämnar spår i ärenden. Även underrättelsematerial och utredningar ger dock en likartad bild, vilket talar för att de traditionella överföringsmetoderna är viktiga, om än kanske inte fullt så viktiga som vårt material antyder.

Flera intervjupersoner menar att det är bättre att aktörer inom de våldsbejakande extremistmiljöerna befinner sig inne i det finansiella systemet, där det finns en möjlighet för verksamhetsutövare och myndigheter att upptäcka misstänkta transaktioner, än att de verkar utanför systemet i inofficiella kanaler. Något som talar för att dessa aktörer även fortsättningsvis kommer att använda traditionella överföringsmetoder, snarare än exempelvis virtuella valutor, är att de är tillgängliga och användarvänliga. Några intervjupersoner menar att en viktig fördel med enkla system är att de ökar sannolikheten för att sympatisörer skänker pengar, exempelvis via Swish. Den anonymitet som inofficiella kanaler erbjuder kan dock vara attraktiv för den som vill dölja sina transaktioner.

Administrativa åtgärder

Ett viktigt sätt att förebygga och förhindra misstänkta transaktioner som skulle kunna utgöra finansiering av terrorism är att vidta administrativa åtgärder. Merparten av de 200 ärendena vi har analyserat är beslut om sådana åtgärder. Det handlar framför allt om skatteutredningar, som resulterar i skattetillägg, och kontrollutredningar av bidrag, som leder till indrag och återkrav. I detta kapitel beskriver vi de åtgärder som framkommit i dessa ärenden och i våra intervjuer. Observera att materialet är begränsat till de ärenden vi kunnat identifiera och få tillgång till. Merparten av materialet handlar om den våldsbejakande islamistiska miljön, men även den våldsbejakande högerextremistiska miljön förekommer i vissa fall.

Vi har valt att lyfta samtliga åtgärder, det vill säga även de metoder som enbart tycks ha använts i enstaka fall. Detta eftersom de rimligen kan komma att användas igen, och det finns ett värde i att försöka ge en så komplett bild av åtgärderna som möjligt. Vi börjar dock med att beskriva en särskilt central samverkansform som genererar information om misstänkta felaktigheter, som i sin tur kan resultera i administrativa åtgärder.

Myndighetssamverkans roll för administrativa åtgärder

Många samverkansformer som skapats för att bekämpa organiserad brottslighet används också för att motverka våldsbejakande extremism, terrorism och penningtvätt (Polismyndigheten 2019b, jfr Hörnqvist 2014, jfr Ruggiero 2019 om liknande insatser internationellt). Således bekämpas såväl organiserad brottslighet som finansiering av terrorism genom administrativa åtgärder (Hörnqvist 2014, Brå 2011:20, Brå 2014:13).

Den viktigaste samverkansformen är den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet, där Säkerhetspolisen ingår tillsammans med tolv andra myndigheter. Av särskilt intresse för denna studie är Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogden, Migrationsverket, Försäkringskassan och Arbetsförmedlingen. Ytterligare myndigheter har knutits till satsningen som så kallade nätverksmyndigheter, däribland Finansinspektionen och Länsstyrelsen i Stockholms län (Polismyndigheten 2019b).

I satsningen ingår ett nationellt underrättelsecenter (Nuc) samt sju regionala underrättelsecenter (Ruc). Ruc utgör en möjlighet för Säkerhetspolisen att dela information och få in uppgifter om aktörer i de våldsbejakande extremistmiljöerna. Flera intervjupersoner menar att arbetet i Nuc respektive Ruc utgör några av de viktigaste källorna för information vad gäller ärenden om misstänkt finansiering av terrorism. Ärendena kan övergå i såväl brottsutredningar (utvecklas i nästa kapitel) som administrativa åtgärder.

Kopplad till samverkan mot organiserad brottslighet är lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS-lagen).⁶ Lagen gäller vid myndighetsöverskridande samverkan på underrättelsestadiet. Säkerhetspolisen har initierat ett samverkansprojekt där även Försäkringskassan, Skatteverket, Arbetsförmedlingen, Kronofogden och Ekobrottsmyndigheten ingår. Projektet syftar till att dela information om aktuella individer i de våldsbejakande miljöerna för att skapa ärenden – både brottsutredningar och administrativa åtgärder. Från starten var det ett regionalt projekt, men enligt en intervjuperson med insyn i arbetet ansåg Säkerhetspolisen att man hade så stor nytta av projektet att det borde drivas i större skala. Det resulterade i en bredare LUS-samverkan på nationell nivå.

Många intervjupersoner menar att samverkan både handlar om att den egna myndigheten arbetar med frågorna och att man förstår andra myndigheters arbete och behov. Detta för att kunna veta vilken information från den egna myndigheten som eventuellt skulle kunna vara av intresse för någon av de andra medverkande. Frågan utvecklas i kommande avsnitt.

Relativt vanligt med administrativa åtgärder

Intervjupersoner från både Säkerhetspolisen och deras närmaste samverkansmyndigheter beskriver att administrativa åtgärder används ofta – i förhållande till brottsutredningar. Sådana åtgärder har även lyfts i annan forskning på området (Normark, Ranstorp och Ahlin 2017). Många av de administrativa åtgärderna syftar i detta sammanhang i realiteten till att säkerställa att offentliga medel används på ett korrekt sätt. De utgör viktiga

⁶ Lagen gäller vid särskilt beslutad samverkan mellan myndigheter för att förebygga, förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarig eller omfattande karaktär och som bedrivs i organiserad form eller systematiskt av en grupp individer. Lagen innebär att uppgifter, inom ramen för samverkan, ska lämnas ut trots sekretess om det behövs för den mottagande myndighetens deltagande i samverkan. Detta gäller dock inte om övervägande skäl talar för att det intresse som sekretessen ska skydda har företräde framför intresset av att uppgiften lämnas ut. Lagen är heller inte tillämplig när myndigheter mer sporadiskt tar kontakt med varandra eller endast tillfälligt samarbetar kring någon specifik fråga.

åtgärder för att förebygga och reducera miljöernas finansiella kapacitet, vilket ses som ett sätt att i förlängningen förebygga terrorism (jfr Bjørge 2016). Det är således åtgärder som både används och värderas högt. En intervjuperson från Säkerhetspolisen berättar:

Det jag har glidit över på nu är det bredare reducerande arbetet som vi gör mot våra våldsbejakande miljöer. Att gå på pengar och finansiering är en del av verksamheten vi driver. För mig har det inget egenvärde att få iland ett terrorfinansieringsbrott, jag är mer intresserad av att försvåra och förhindra, eller minska min motståndares kapacitet över tid. Trycka tillbaka miljöerna, begränsa handlingsutrymmet.

I tabell 2 presenteras åtgärder som framkommit i ärenden och intervjuer. Notera att de inte nödvändigtvis svarar mot de vanligaste finansieringskällorna, utan snarare ska ses som uttryck för var myndighetssamverkan är mest etablerad. De administrativa åtgärder som beskrivs som allra viktigast är beslut om korrigerad skatt och skattetillägg samt återkrav av bidrag och ersättningar, inte minst sådana som Försäkringskassan betalar ut. Besluten från Skatteverket handlar ofta om höjd inkomst. De ärenden vi tagit del av omfattar sammantaget höjd skatt motsvarande ca 10 miljoner kronor. Medelbeloppet per person är ca 300 000 kronor. Ärendena vi tagit del av från Försäkringskassan är fler och uppgår till totalt ca 13 miljoner. De rör dock lägre belopp per ärende, från några tusen kronor till miljonbelopp. Medelbeloppet per ärende är 260 000 kronor.

I tabellen sorteras åtgärderna efter hur nära kopplade de är till just den misstänkta terrorfinansieringen. Vissa åtgärder slår något bredare och träffar finansiella medel som personer i våldsbejakande miljöer kan använda för alla möjliga syften – både att finansiera en våldsbejakande extremistorganisation och ”privata omkostnader”. Det handlar framför allt om bidrag och obetalda skatter, och återfinns i tredje kolumnen. Några intervjupersoner menar dock, som tidigare nämnts, att de som utreds ofta lever tämligen enkelt och att det mesta av medlen går till miljön. De åtgärder som vi bedömer är mer direkt riktade mot misstänkt terrorfinansiering återfinns i den första kolumnen. Den andra kolumnen utgör ett mellanläge, där åtgärderna riktas mot en enskild person, men har lite mer direkt koppling till misstänkt terrorfinansiering än åtgärderna i den tredje kolumnen behöver ha. Att häva ett avtal med ett företag eller en förening som inte uppfyller kraven är inte i strikt mening en administrativ åtgärd, utan snarare en civilrättslig åtgärd. Metoden har dock tillämpats några gånger för att stänga av ett företag som inte följt alla regler, i dessa fall i väntan på andra – mer

traditionellt administrativa – åtgärder. Likaså hör dispositionsförbud visserligen formellt till brottsutredningar, men påminner om administrativa åtgärder. Därför inkluderas dessa metoder i tabellen.

Tabell 2. Administrativa åtgärder som förekommer i materialet, sorterade efter hur direkt och avgränsat de slår mot den terrorrelaterade aktiviteten.

Nekat/indraget tillstånd för att driva förskola, pedagogisk omsorg eller skola.	Avslag på ansökan om medborgarskap eller uppehållstillstånd, eller återkallande av desamma.	Skönsbeskattning, skattetillägg.
Indrag och återkrav av bidrag till föreningar kopplade till miljöerna.	Förelägganden, viten eller sanktionsavgifter, riktade mot tillsynsobjekt.	Indrag och återkrav av bidrag till enskilda.
Dispositionsförbud.	Kontroll av näringsförbud. Hävt avtal med företag.	Avregistrering i folkbokföringen.

I det här kapitlet beskrivs inledningsvis syftet med administrativa åtgärder och vad de i korthet innebär. Sedan presenteras resultat om förutsättningarna och erfarenheterna av att använda dessa på terrorfinansieringsområdet.

Syftet med de administrativa åtgärderna

Administrativa åtgärder ses generellt som ett komplement till traditionell brottsbekämpning, men också till tillgångsinriktad brottsbekämpning (Brå 2015:15). Inledningsvis användes det i Sverige mot småskalig ekonomisk brottslighet men har med tiden blivit en given strategi, som ett komplement till brottsbekämpning. Det gäller särskilt i arbetet mot storskalig ekonomisk samt organiserad brottslighet (Brå 2015:15, Hörnqvist 2014). Om man vill ha tydliga gränser mellan brottsutredning och att använda annan reglering, ska man försöka hantera de grävsta gärningarna inom brottsutredningar och använda administrativa åtgärder för mindre uppsåtliga eller lindrigare fel. I praktiken kan administrativa åtgärder också användas vid uppsåtliga fel, men där förutsättningar för brottsutredning inte finns. Om syftet är att minska den ekonomiska kapaciteten hos en våldsbejakande extremist finns också en tidsaspekt att ta hänsyn till, myndigheterna vill stoppa en utbetalning nu, eller säkra pengar skyndsamt. Det är en selektionsfaktor som talar för administrativa åtgärder.

Som framgått kategoriserar inte minst intervjupersonerna på Säkerhetspolisen de administrativa åtgärder som andra myndigheter vidtar som ett sätt att reducera de våldsbejakande miljöernas kapacitet, och som en metod för att åtminstone indirekt förebygga terrorfinansiering. Intervjupersonerna på myndigheter med administrativa åtgärder har dock en annan syn. De är helt samstämmiga i att de helt enkelt utför *sitt* kärnuppdrag. Deras uppdrag handlar om att säkerställa att det sker korrekta utbetalningar från välfärden, att korrekt skatt erläggs och att enbart lämpliga personer får bedriva tillståndspliktig verksamhet. De arbetar i demokratins tjänst, och många intervjupersoner ger uttryck för att det därför är särskilt angeläget att våldsbejakande extremister inte bryter mot regelverket, och att det är rimligt att prioritera sådana ärenden. De prioriteras dock mot likvärdiga ärenden, där dessa går före exempelvis för att man genom myndighetssamverkan beslutat att dessa är viktiga.

Även om ingen intervjuperson själv lyfter det har de också i dessa ärenden goda möjligheter att få central information från andra samverkande myndigheter och därmed också bättre chanser att nå framgång i ärendet, vilket är en vanlig grund för att selektera fram ett ärende (jfr Brå 2011:4). Som en intervjuperson nämner kan träffsäkerheten öka genom tips från brottsbekämpande myndigheter, och därmed underlätta prioriteringar av vilka företag myndigheten ska utöva tillsyn mot. Myndigheterna har inte resurser att utöva tillsyn mot alla företag som finns i den aktuella branschen och måste prioritera.

Beviskraven är lägre vid administrativa åtgärder

Viktigt att ha i åtanke är att beviskraven vid administrativa åtgärder är lägre än vid brottsutredningar, samt att den enskilde har större bevisbörda (jfr Freilich och Newman 2018). Många intervjupersoner betonar att den enskilde har möjlighet att yttra sig om utredningen, svara på frågor och överklaga beslut. Några intervjupersoner upplever också att en hel del personer begär omprövning och överklagar till åtminstone förvaltningsrätten. De flesta beslut står sig dock i förvaltningsrätten, vilket de tycker talar för att de har en rättssäker process. Domstolen gör en egen prövning och kommer ibland fram till ett annat beslut, men det sker mycket sällan. Samtidigt ska sägas att långt ifrån alla personer i de ärenden vi analyserat tar chansen att ens yttra sig i den utredningen, vilket gör det än mer osannolikt att de skulle inleda en överklagan.

När administrativa åtgärder kritiseras, exempelvis i samhällsdebatten, är det ofta för att beviskraven är lägre. I fall där det finns misstankar om terrorfinansiering, kommer det ibland också kritik om att det är svårt för den enskilde att få insyn i allt underlag. Styrkeförhållandet är således annorlunda än vid brottsutredningar, och här står den enskilde ofta ensam mot staten, med regelverk som kan uppfattas som snåriga. Vad händer då när det är underrättelseuppgifter eller sekretessbelagd information som ligger till grund för besluten, och den enbart presenteras sammanfattningsvis i beslutet? En intervjuperson som arbetar med administrativa åtgärder förklarar:

Även om det finns undantagsfall där man inte får all information så är det inte så att du inte får nån information. Utan då är det möjligen så att du får en handling som vi kan visa, men sen finns det en bilaga med kompletterande information som vi inte får ... Det är ju aldrig så att det kommer in en ansökan som vi säger är hemlig, och vi säger nu ska vi [fatta ett negativt beslut mot dig], men vi säger inte varför.

Åtgärderna

I tabell 3 beskriver vi de åtgärder som förekommer i intervjuer och ärenden. I nästa avsnitt beskrivs problem kring informationsdelning som krävs för att initiera dessa åtgärder.

Tabell 3. Administrativa åtgärder som använts någon gång mot misstänkt terrorfinansiering.

Åtgärd	Aktör som vidtar den	Hur beskrivs åtgärden av intervjupersoner och i ärenden?
Dispositionsförbud	Säkerhetspolisen Finanspolisen	Dispositionsförbud innebär att Finanspolisen eller Säkerhetspolisen får besluta om att egendom, eller motsvarande värde, som finns hos en verksamhetsutövare inte får flyttas eller disponeras på annat sätt. Detta kan göras om det finns skäl att misstänka att egendomen är avsedd för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Åtgärderna nämns av några intervjupersoner, även om det enbart använts någon enstaka gång på terrorfinansieringsområdet. Svårigheten tycks vara att avgöra vem som ska föra talan, och att Säkerhetspolisen ska redovisa sina misstankar och signaler på ett tillräckligt konkret sätt så att beslutet består. Finanspolisen har större vana av att fatta beslut om dispositionsförbud, men Säkerhetspolisen kan också göra det angående terrorfinansiering. Beslut om fortsatt frysning fattas av en åklagare, och då ska en förundersökning inledas. Ett mer praktiskt hinder är att det enligt intervjupersoner, när de börjar utreda, sällan finns några större belopp kvar på de våldsbejakande extremisternas konto, att rikta dispositionsförbudet mot. Säkerhetspolisen skulle eventuellt kunna använda åtgärden då och då. Inte minst kan ett sådant myndighetsbeslut, enligt

Åtgärd	Aktör som vidtar den	Hur beskrivs åtgärden av intervjupersoner och i ärenden?
		enstaka intervjupersoner, avvärja bankernas annars starka finansiella incitament att låta kunderna disponera sina pengar.
Beslut om höjd skatt, skönstaxering, skattetillägg	Skatteverket	Skatteverket har i flera ärenden gjort skrivbordsutredningar eller revisioner där de fastställer korrekt skatt. Det innefattar enligt intervjupersoner att undersöka en privatpersons eller ett företags inkomster bland annat med hjälp av kontoutdrag – och om det rör sig om ett företag, med hjälp av bokföring. De personer som granskas får svara på specifika frågor om t.ex. sin försörjning, vissa kontoinsättningar och hur de kunnat köpa viss egendom. Bevisbördan för att t.ex. inkomsterna som Skatteverket upptäckt inte ska beskattas ligger på den enskilde (se även HFD 2020 ref. 52).
Indrag av bidrag/ersättningar och återkrav	Utbetalande myndigheter och organisationer	För utbetalande myndigheter, kommuner och andra organisationer är det centralt att säkerställa att rätt bidrag, ersättning eller stöd går till rätt person. Vi har tagit del av ärenden och/eller intervjuuppgifter om utbetalningar från Försäkringskassan, CSN, Arbetsförmedlingen, arbetslöshetskassor och kommuner. Dessa utredningar innefattar typiskt sett kontroller av de villkor som gäller för utbetalningarna, exempelvis att personen närvarar i aktivitet, har korrekta intyg och är bosatt där den är skriven. Intervjupersoner bedömer att vissa betalar in återkraven, även om det är svårt att få fram någon samlad statistik. Vissa personer är dock avlidna eller försvunna innan de felaktiga utbetalningarna hinner upptäckas. Arbetsförmedlingen kan också kalla in personer oftare eller besluta om en daglig aktivitet för dem som exempelvis är arbetslösa. Enligt ett par intervjupersoner kan det användas för att begränsa den tid som dessa personer annars skulle kunna använda till att radikalisera andra, genom lokal närvaro eller närvaro i sociala medier, eller till att syssla med insamlingsverksamhet.
Beslut om ändrad folkbokföring	Skatteverket	När Skatteverket får kännedom om att en person inte längre befinner sig i landet kan myndigheten fatta beslut om att personen inte längre ska vara folkbokförd här. Det blir enligt intervjupersoner en signal, i de fall personen har bidrag och ersättningar som kräver bosättning i Sverige. Genom att korrekt folkbokföring säkerställs försvåras dessutom skenseparationer och vissa därmed förknippade bidragsbrott. Vissa intervjupersoner önskar att myndigheterna kunde få fler uppgifter från kommunerna och vården – vilket de ibland får, och ibland inte. Det kan framkomma uppgifter om var man bor i så olika dokument som faderskapsutredningar, förskole- och skolnärvaro, orosanmälningar samt uppgifter från tandvården och barnavårdscentralen.
Avslag på ansökan om tillstånd, indrag av tillstånd eller sanktionsavgifter vid tillsyn	Myndigheter som meddelar tillstånd eller utövar tillsyn	Myndigheter som tillståndsprövar eller utövar tillsyn kan avslå, dra in och i vissa fall meddela viten eller sanktionsavgifter. I denna undersökning aktualiseras framför allt kommunerna, Skolinspektionen, Finansinspektionen och länsstyrelserna i Stockholm, Skåne och Västra Götaland. Även Inspektionen för vård och omsorg har sådana åtgärder.

Åtgärd	Aktör som vidtar den	Hur beskrivs åtgärden av intervjupersoner och i ärenden?
Beslut om medborgarskap, uppehållstillstånd och utvisning	Migrationsverket	<p>Migrationsverket arbetar enligt tre lagstiftningar som kan användas vid misstänkt terrorfinansiering och annan terrorrelaterad verksamhet.</p> <p>1. Lagen om svenskt medborgarskap – vid en ansökan om medborgarskap sker vandelsprövning. Säkerhetspolisen har möjlighet att komma med erinran. 2. Utlänningslagen – det rör primärt uppehållstillstånd. Säkerhetspolisen kan initiera ett ärende genom att skriva ett yttrande, som Migrationsverket tar med i sitt beslutsunderlag. 3. Lagen om särskild utlänningskontroll – exempel finns på ärenden med misstankar om kopplingar till terrorbrott, och det skulle åtminstone i teorin kunna handla om terrorfinansiering. I dessa fall gör Säkerhetspolisen en ansökan om att Migrationsverket ska utvisa en person, men ansökan behöver vara relativt utförlig. Det krävs att det föreligger ett attentatshot eller att det är särskilt påkallat utifrån rikets säkerhet.</p> <p>Generellt för alla tre lagarna gäller: En huvudregel är enligt intervjupersoner att det krävs mer uppgifter och bevis i de ärenden som har allvarligast konsekvenser för personen i fråga. I vissa fall handlar det om att visa att personen har bedrivit säkerhetshotande verksamhet, i andra fall är det en framåtsyftande bedömning av om personen kommer att göra det om den får stanna i Sverige.</p>
Granskning inför, och under tiden en organisation har så kallat 90-konto	Svensk insamlingskontroll	<p>Svensk insamlingskontroll är en ideell organisation som granskar insamlingar till välgörenhet med så kallat 90-konto – först innan dessa insamlingar får 90-konto och sedan löpande, för att se att de uppfyller kraven. Relevant för detta sammanhang är att Svensk insamlingskontroll ställer krav på transparens, inte minst genom organisationens egen webbplats, de granskar årsredovisningar och förvaltningsberättelser, och de ställer krav på auktoriserad revisor. De granskar också att stadgarna håller måttet samt att personerna i styrelsen är lämpliga och i ekonomiskt avseende kunniga, med andra ord att de inte har problem med skulder eller betalningsanmärkningar. I det ingår att ta kreditupplysning. Många av ändamålen kräver mottagarorganisationer i utlandet, och här ställs detaljerade frågor om hur pengar ska nå slutändamålet. De har gjort fördjupade granskningar av organisationer som har utländska mottagare, eller där en moderorganisation granskats av en motpart i ett annat land. En del av kontrollerna utförs dock i praktiken av bankerna, som granskar kontorörelserna för organisationerna med 90-konto. Om banken säger upp bankkontot förlorar organisationen automatiskt 90-kontot.</p>

Informationsdelning centralt för att få resultat

En förutsättning för att myndigheter och andra organisationer ska kunna använda administrativa åtgärder, är ofta information från andra aktörer. Till

följd av rapportens inriktning på terrorfinansiering, kommer information från Säkerhetspolisen att behandlas mer utförligt, under egen rubrik nedan, men de samverkande myndigheterna kan även behöva byta annan information. Som en intervjuperson säger, kan det ibland vara svårt att själv upptäcka att den egna organisationen utsätts för ett bidragsbrott; det kan krävas uppgifter från en eller två andra myndigheter för att man ska kunna identifiera brottet. Utan ett välutvecklat informationsutbyte riskerar alltså de tillvägagångssätt som spänner över flera myndigheters regelverk att selekteras bort. Nedan synliggörs några betydande utmaningar för att få informationsutbytet att fungera.

De myndigheter som vidtar administrativa åtgärder har också generellt sett ett mindre utrymme att hantera information än de brottsbekämpande myndigheterna. Det innebär att de är mer begränsade till enbart sina egna verktyg. Dessa kan vara nog så kraftfulla, men förutsätter att de har skäl att misstänka felaktigheter. Flera av de aktuella myndigheterna ingår i myndighetssamverkan med brottsbekämpande myndigheter och kan således få viss information i dessa forum. Flera intervjupersoner menar att LUS-samverkan ger goda förutsättningar för att få tillgång till den typ av information som behövs för att kunna driva ett ärende. Många organisationer står dock utanför sådan samverkan. Det gäller inte minst kommunerna, som sällan omfattas av detta informationsflöde. Deras behov rör ofta information om felaktiga utbetalningar och tillstånd av olika slag. Kommunerna kan dock ha bilateral eller mer lokal samverkan, där information utbyts med vissa myndigheter; i detta sammanhang nämner intervjupersoner Skatteverket, Polismyndigheten och i något fall även Säkerhetspolisen. Vi har dock inte haft kontakt med fler än några enstaka av landets kommuner, så fler varianter kan säkerligen förekomma.

I de flesta fall kommer utbetalande myndigheter och kommuner långt i sina utredningar med uppgifter om inkomst, hälsotillstånd, närvaro och bosättning – men de kan behöva hjälp att få dessa villkor utredda. Framför allt uppgifter från brottsutredningar och Skatteverkets revisioner kan ge viktiga pusselbitar som sällan går att få fram i andra typer av utredningar. Det gäller i synnerhet när de försöker spåra dolda ägare, eller transaktioner som föreningar och företag slussar genom en kedja av andra (egna) företag.

När det gäller tillståndsprövning och tillsyn handlar de centrala uppgifterna om ekonomisk misskötsamhet och andra tecken på bristande lämplighet, till exempel bulvanförhållanden eller kopplingar till olämpliga personer som har

inflytande över verksamheten. Lämpligheten bedöms ofta med hjälp av frågor om personernas kunskap och insikt i olika för verksamheten centrala regelverk. Till detta kommer många gånger utdrag ur belastningsregistret, där särskilt ekonomisk brottslighet eller annan brottslighet med påföljden fängelse tycks väga tungt i flera system. Därutöver hämtas uppgifter om skulder in från Kronofogden, och i vissa system hämtas uppgifter från UC för att bedöma kreditvärdigheten. Historiken för tidigare bolag där personen varit ägare eller suttit i styrelsen beaktas – om de varit involverade i konkurser som har kopplingar till ekonomisk brottslighet eller andra oegentligheter. Några intervjupersoner som arbetar med ägar- och ledningsprövning inför att ge tillstånd eller vid tillsyn påpekar att det är svårt att kunna avslå eller dra in en verksamhets tillstånd till följd av enskilda styrelseledamöters olämplighet. Hittar de något på en ledamot eller ägare, byts den snabbt ut mot en person med lämpligare bakgrund. Även om man kan ha misstankar om vem som är verklig huvudman, krävs ofta andra utredningsåtgärder än tillstånds- och tillsynsarbete erbjuder.

Även verksamheten ska uppfylla fastställda krav – här granskas framför allt olika formella dokument inklusive årsredovisningen. Det kompletteras ofta med intervjuer där frågor ställs om insikt i regelverk, verksamhetens innehåll, styrelsens kompetens, och för vissa verksamheter om de indirekt kan drabbas av penningtvätts- och terrorfinansieringsrisker till följd av deras kunders beteende och verksamhet. Granskningen kan dessutom i flera system handla om att verksamheten inte anses vara förenlig med värdegrunds- eller demokratibestämmelser. Liknande regelverk finns vid studiemedel, där utbildningen ska vara ackrediterad och inte strida mot grundläggande värderingar som anges i regeringsformen. Många av parametrarna gällande verksamhetens innehåll kan dock vara svåra att kontrollera.

Ett annat exempel gällande verksamhetens innehåll kommer från en kommun – där de aldrig beviljar föreningsstöd för politiskt eller religiöst innehåll. Det har dock förekommit att föreningar sökt för kulturarrangemang som sedan visat sig ha sådant innehåll. Som en intervjuperson påpekar krävs det nästan närvaro i verksamheten eller uppgifter från personer som är på plats, för att man ska kunna avslå eller återkräva utbetalda medel. Det är en situation som kommunerna delar med studieförbunden, som också betalar ut pengar till föreningar. Det har varit svårt att få in exempel där det verkligen utretts och konstaterats att föreningar beviljats medel som delvis gått till terrorfinansiering, men det finns exempel där pengar betalats ut till organisationer

som drivs av aktörer inom våldsbejakande islamistisk respektive högerextremistisk miljö.

Kontrollen tycks också utgöra en väsentligt större utmaning för studieförbund än för de kommuner som beskriver hur de kontrollerar sina föreningsstöd, även om felaktigheterna är likartade (bristfällig dokumentation, studietimmar som aldrig ägt rum, påhittade deltagare, verkliga syften som det inte går att få stöd för och som inte är i linje med ansökan samt oro för att de söker stöd för samma verksamhet på flera olika håll samtidigt). Kommunerna tycks också ha större möjligheter att få information från andra grenar av verksamheten om att något inte står rätt till. Vi vill dock understryka att vi inte gjort någon omfattande granskning, utan enbart intervjuat några personer med erfarenhet av dessa medel. En betydande utmaning är att ha resurser att göra besök ute i verksamheten, på mötena och kontrollera att alla som listas som deltagare verkligen är där.

Myndigheter och andra organisationer som använder administrativa åtgärder får i normalfallet enbart utreda den person som ärendet gäller – bidragstagaren, skattebetalaren, tillståndssökanden, tillståndsinnehavaren m.fl. Det kan dock vara genom att personer i deras omgivning (familjemedlemmar, andra i samma styrelse etc.) gjort synliga misstag som man lyckas avslöja felaktigheten. Organisationen får dock ofta hantera uppgifter och underlag som rör personer i omgivningen, i de fall någon annan utredande myndighet kan visa kopplingarna till personen de utreder. Konkret kan det handla om att styrka att arbetstagaren ger tillbaka sin lön till arbetsgivaren, att det handlar om skenanställningar, eller att bidragstagaren har en sambo med stora inkomster vilket påverkar rätten till bidrag. De utredningar som görs i samband med tillsyn utvecklas och förbättras ständigt, enligt vissa intervjupersoner som utför sådana. Alla frågor är dock inte utredda, vilket här nämns av en intervjuperson:

Det svåra är ju vad vi får titta på, hur djupt vi får granska. Det är väl den svåra frågan. När man väl har hittat lite så skulle man kunna gräva ytterligare och hitta ganska mycket. Men var går våra mandat, utifrån vår lagstiftning, i vår tillsyn?

Några intervjupersoner från kommuner och myndigheter lyfter att de saknar samverkan dem emellan. I vissa fall misstänker de att det kan finnas väsentlig information hos den andra parten, som de inte får ut. I andra fall har de för ovanlighetens skull haft samverkan eller fått information i ett enskilt ärende som effektiviserat eller förbättrat deras egen handläggning. Även samverkan inom en kommun kan vara viktig, eftersom olika förvaltningar kan få in

väsentlig information. Som en intervjuperson betonar har de sekretess rörande sina klienter. Däremot kan de, i samband med sin myndighetsutövning, göra iakttagelser av exempelvis insamlingsaktiviteter som går att delge andra enheter inom kommunen och myndigheter. Det gäller dock att kunna tolka signalerna och hinna formulera dem i ett pm att skicka till en relevant och intresserad mottagare. För dem som arbetar i någon form av strukturerad samverkan blir det rimligtvis mer naturligt att lyfta blicken och inte enbart beakta den egna organisationens behov när man fångar upp misstänkta förhållanden. När det gäller förskolor och skolor har enskilda kommuner och Skolinspektionen haft nytta av varandras utredningar. I ett ärende har en organisation gjort en utredning av ett vård- och omsorgsföretag, hävt ett avtal och därmed förhindrat att företaget får fler utbetalningar från organisationen. Utredningen har också utgjort underlag i en brottsutredning.

Den stora utmaningen med informationsutbyte är när myndighetspersonen inte vet exakt vilken uppgift som finns att fråga efter. En intervjuperson ger ett exempel på när de ville ta del av en kommuns utredning av en familj – men inte visste exakt vad utredningen gäller, och poängterar att det därför kan vara svårt att specificera vad man vill ha ut. Det kan finnas information rörande hälsotillstånd, bostadsort, sysselsättning, lämplighet osv. som skulle kunna påverka myndighetens beslut. I ett så tidigt skede kanske myndigheten inte heller kan eller vill vara så specifik, det är ju inte säkert att den som kontrolleras har gjort något fel, och man befinner sig i ett sonderande skede. Ytterligare ett skäl kan vara att myndighetspersoner inte heller vill riskera att orsaka problem för personen, genom de frågor de ställer. Enstaka intervjupersoner lyfter också risken att den representant de frågar – när det inte är en kommunal utan en privat verksamhet – är mer lojal mot personen som utreds än med myndighetens önskan om diskretion.

De ärenden som analyserats illustrerar att en och samma person kan vara föremål för utredningar och beslut hos flera organisationer samtidigt. De kan också ha olika roller i olika ärenden – till exempel formell företrädare i ett fall, och rådgivare i andra. Skälet är att brottsligheten eller felaktigheterna misstänks spänna över flera myndigheters (och andra organisationers) ansvarsområden. Liknande resultat, och likartade utmaningar gällande informationsdelning, har noterats i en holländsk studie (Wesseling och de Goede 2018). Samtliga organisationer har ett ansvar att säkerställa att inga felaktigheter pågår inom deras respektive område, och arbetar parallellt.

Dessa organisationer har sällan inblick i hur övriga utredningar går, utan det visar sig först vid beslut. När beslut väl är fattade blir de typiskt sett offentliga och kan begäras ut, och ingå i utredningar på andra myndigheter. Det gäller dock att känna till att det finns uppgifter att begära ut, vilket är svårare ju längre bort från underrättelsearbete och brottsbekämpande samarbeten man kommer.

Informationsutbyte med Säkerhetspolisen

Bättre nu än förr

Det finns en samsyn hos intervjupersonerna om att Säkerhetspolisen numera delar väsentligt mer information än myndigheten gjort de senaste åren, vilket i sin tur leder till fler åtgärder. Med andra ord selekteras fler ärenden fram. Här berättar en intervjuperson från Säkerhetspolisen:

Vi har också blivit mycket tryggare i vilken sorts information vi släpper iväg. Att vi till exempel kan ge iväg öppna underlag till Skatteverket så de kan initiera en utredning, eller underlag till Försäkringskassan så att de, på legal grund, kan återkalla någonting för att missförhållanden råder. Här finns det stora förutsättningar att både göra mer bra saker, men också att vi skulle kunna jobba ännu närmare varandra.

Några intervjupersoner har fått pm från Säkerhetspolisen, eller information av liknande status, som de kan hänvisa till i sina beslut. I vissa fall har dessa pm kommit först efter fördjupade kontakter och klargöranden från myndigheterna, om att de inte kommer längre i ärendet utan sådan information. Säkerhetspolisen tycks ha större vilja och förmåga att lämna ut sådan information till de myndigheter som de har en etablerad samverkan med, sedan en längre tid. Det kan ha att göra med trygghet – som den nyss citerade intervjupersonen gav uttryck för, men sannolikt också med kunskap om vad den andra myndigheten behöver och vad de administrativa besluten kan resultera i. Sådan vetskap ökar rimligtvis incitamenten att lägga ner tid på att skriva ner informationen i en pm.

Tidig information sparar tid och pengar

Intervjuer och ärenden visar att det fortfarande finns utvecklingspotential i samverkan. Det tycks exempelvis finnas utmaningar att få dela information vidare inom myndigheterna. Personer som ingår i underrättelsesamverkan från den egna myndigheten får relevanta uppgifter, men får inte lämna all information till den del av verksamheten som arbetar med administrativa

åtgärder. Det handlar om att de inte har befogenhet att hantera underrättelseinformation. Generellt får de myndighetspersoner som ska fatta eller formulera det administrativa beslutet enbart information om vem som ska kontrolleras. Eftersom informationen kommer från en kollega som ingår i underrättelsesamverkan, inser man att personen som ska kontrolleras misstänks tillhöra en miljö där det begås grövre brottslighet. Det ökar sannolikheten att ärendet prioriteras.

De intervjupersoner som arbetat med sådana ärenden beskriver att de gör sina sedvanliga kontroller och ibland hittar felaktigheter och därmed fattar beslut om administrativa åtgärder. I vissa fall ser allt dock korrekt ut på ytan, eller så finns det många beslut att granska – exempelvis om olika bidrag och ersättningar – vilket tar tid. Några intervjupersoner har varit med om att de inte hittat tillräckligt för att gå vidare efter sin första granskning. Då har de fått lite mer information, via den egna myndighetens kontaktperson till Säkerhetspolisen, om exakt var de ska leta efter felaktigheten. Detta har i några fall lett till att felaktigt utbetalt bidrag kunnat dras in, men flera betonar vikten av att de arbetar snabbt för att stoppa pengarna som går till en aktör i en våldsbejakande extremistmiljö. I vissa fall har dessa ledtrådar lämnats i ett tidigare skede och därmed effektiviserat handläggningen. Ledtrådarna har exempelvis varit att personen inte befinner sig i landet, eller att bankkontona troligen inte ger något, utan att det är mer fruktbart att fokusera på att kontrollera närvaron osv. Här berättar en intervjuperson från en utbetalande myndighet:

Det påskyndar ju våra utredningar också, om vi får tillräckligt bra information från början. Ibland står vi ju bara och stampar. Vi får kanske veta att det kan finnas mer information och då håller man på ärendet lite, och då går det ju ett par månader extra, och det kan ju lätt bli hundratusen till som går ut, i felaktiga ersättningar. Ju snabbare vi kan stoppa ersättningarna, det spar ju pengar, min handläggningstid, *mycket* tid sparas ju, och pengar.

I andra situationer har ärenden initierats genom uttalanden (från Säkerhetspolisen, forskare eller andra) i media. Det kan göra att myndigheten eller kommunen söker mer information, exempelvis från Säkerhetspolisen. Av förklarliga skäl kan de i sina beslut inte citera artiklar i media, utan behöver kunna hänvisa till skriftlig information från myndigheter eller forskare. De flesta intervjupersoner beskriver att de – inte minst när de upplever att de inte kommer längre i ärendet – har fått viss ytterligare information från Säkerhetspolisen när de har bett om det. Många gånger kan information från Säkerhetspolisen dock vara svår att hänvisa till i beslut, eller vara av vag

karaktär. Flera intervjupersoner har förståelse för det och förklarar det med att den bygger på underrättsdata, eller måste förmedlas på ett sätt så att källor skyddas. Att ändå ana att det finns allvarliga felaktigheter, men inte kunna leda dem i bevis genom officiell information, beskrivs dock som mycket frustrerande av flera intervjupersoner.

En tredje, mindre vanlig variant i materialet bygger på att Säkerhetspolisen ringer och ställer frågor. Det kan till exempel handla om en persons bidrag och villkoren för det. Frågorna innehåller i vissa fall tillräcklig information för att den utbetalande aktören ska kunna initiera en kontroll av något slag. Slutligen finns exempel på ett formaliserat informationsutbyte, mellan Migrationsverket och Säkerhetspolisen som beskrevs ovan (i tabell 2).

Svårt att värdera viss information

Myndigheter som fattar administrativa beslut förlitar sig typiskt sett på officiella källor och bedriver inte egen brottsutredning. De har därför ibland svårt att värdera informationen de får från Säkerhetspolisen. En intervju-person berättar:

Där fick vi ju signaler från Säkerhetspolisen, men i början fick vi väldigt luddiga signaler. Vi försökte förklara att om vi ska kunna använda dessa i våra utredningar och i våra beslut så måste vi ha något konkret. Vi kan inte skriva ett beslut som riktar sig mot en [aktör] utan att vi vet vad det handlar om. Vi måste ju veta nånting. Så där har nog Säkerhetspolisen fått lite grann ändra sin ... jag vet inte hur de gör mot andra myndigheter, men jag tror att de har fått släppa på lite information, för att vi ska kunna använda den. För annars blir det, vi måste ju ha en rättssäker handläggning hos oss som myndighet, vi kan inte grunda ett beslut på nånting som vi inte vet vad det är. Bara att Säpo säger att här finns det kopplingar – vi måste *veta* någonting.

Även andra intervjupersoner lyfter att de ibland ställt följdfrågor tills de känt sig trygga med uppgifterna i underlaget från Säkerhetspolisen. Det ska också betonas att det sällan är den enda informationen som talar för att fatta ett beslut med negativa konsekvenser för den enskilde; ofta finns det uppgifter från flera olika håll som pekar i samma riktning.

Högre upptäcktsrisk, samma beviskrav

Särskilt de myndigheter som ingår i samverkan med Säkerhetspolisen inleder på grund av uppgifterna därifrån vissa utredningar som de inte annars hade inlett. Vissa personer som Säkerhetspolisen bett myndigheterna titta på hade

rimligen fastnat i generella kontroller, men inte alla. Inte minst ledtrådarna om vad man ska kontrollera gör det mer sannolikt att myndigheterna hittar felaktigheterna. Här berättar en intervjuperson om ett av sina ärenden. Där var medskicket att titta på sjukpenningen, och det visade sig att personen hade fuskat till sig en för hög sjukpenninggrundande inkomst (SGI):

Hen hade varit sjukskriven i flera år, och då hittade medarbetaren ett [jättelitet] hål i hens SGI så den ryker. Och det hade vi liksom aldrig tittat på annars, vi hade aldrig hittat det där, men bara för att det fanns kopplingar till detta så är det rökt.

Med andra ord ökar upptäcktsrisken, eller åtminstone kontrollrisken, för de personer som Säkerhetspolisen riktar in myndigheterna mot. Det är dock inte unikt för misstänkt våldsbejakande extremister, utan även personer som misstänks ha kopplingar till organiserad brottslighet kan löpa en sådan förhöjd risk, till följd av myndighetssamverkan. Samtidigt används samma verktyg och kontrollen är likartad som för alla andra som till exempel ska betala skatt eller har bidrag. Samtliga intervjupersoner på organisationer som fattar beslut om administrativa åtgärder understryker detta; de arbetar på samma sätt med dessa ärenden, som med andra. Säkerhetspolisen kan bistå med information av och till i handläggningen, men de – eller andra myndigheter – har ingen påverkan på besluten som fattas. Där gäller de egna regelverken.

Ovanlig ärendekategori

Att involvera myndigheter som utför administrativa åtgärder i arbetet mot misstänkt finansiering av terrorism kan även få vissa oönskade konsekvenser. Medarbetarna fattar i normalfallet beslut som drabbar enskilda. Det skrämselkapital de våldsbejakande extremistmiljöerna besitter kan enligt några intervjupersoner väcka frågor kring säkerheten för de myndighetspersoner som undertecknar besluten. Eftersom de på vissa myndigheter hanteras i en snäv krets av handläggare eller beslutsfattare, fattar samma myndighetsperson många negativa beslut mot samma nätverk. Vårt material innehåller inga tecken på att myndighetspersoner av rädsla underlåtit att fatta beslut mot dessa nätverk, men det är inte heller en fråga vi undersökt närmare.

Enstaka intervjupersoner nämner också viss oro på myndigheten eller kommunen för att besluten ska få stor uppmärksamhet i media, vilket kan leda dels till ökat intresse generellt, dels göra att den person som beslutet riktar sig mot ska få vetskap om att den är identifierad och kanske

prioriterad av Säkerhetspolisen. De som kontrolleras är sällan medvetna om att myndigheterna och kommunerna kan ha mer information än att de inte uppfyller villkor eller kriterier för att få ett gynnande beslut, eller att beslutet kommer att ändras.

Administrativa åtgärder löser inte alla problem

Ett område som dyker upp i materialet, och som är svårt att komma åt genom administrativa åtgärder, är ansökningar och transaktioner som snarare sätter press på regler än i sig är fel. Med andra ord: ansökningarna är korrekta i sak, men det finns misstankar – som inte kan beläggas – om att pengarna ska missbrukas och användas för terrorfinansiering. Utbetalningarna kan sällan stoppas eftersom inget tydligt fel har begåtts. För att komma åt denna möjliga finansieringskälla krävs tämligen omfattande brottsutredningar. Ett konkret exempel är när vinstuttag sker ur offentligt finansierade företag, pengarna skickas till Mellanöstern, men spåren stannar där. Även om myndigheterna misstänker att det går till terroristorganisationer kommer de inte längre. Det är tillåtet att ta ut vinst, men myndigheterna får då försöka att i efterhand leta kvalitetsbrister och andra fel – eftersom den orimligt höga vinsten talar för att verksamheten inte följt alla lagar och regler. Det kan kanske leda till ett indraget tillstånd och hindra framtida utbetalningar.

Administrativa åtgärder lyfts – som tidigare nämnts – ofta som ett billigt och effektivt sätt att förhindra brott på, i förhållande till traditionell brottsutredning. Tillståndsprövning bygger i vissa delar på att brottsbelastade personer inte ska komma in i sektorer som ses som särskilt skyddsvärda. Om brott inte utreds, utan hanteras på annat sätt, blir det dock inga registrerade brottsmisstankar, och personer fastnar inte i lämplighetsprövningen. Där kontrolleras ju brottsbelastning, inte sanktionsavgifter och *reglerade* återkrav och skatteskulder för styrelseledamöterna.

Ett annat exempel från några intervjupersoner handlar om återkrav som riktas mot företag. De kan vara svåra att få in, eftersom återkravet gör att företaget går i konkurs. Det krävs snarare en brottsutredning för att kunna begära skadestånd och få företrädarna att bli personligt betalningsskyldiga. En alltför stor vikt vid administrativa åtgärder gör också att fokus flyttas till att kontrollera kända företagare och mer etablerade verksamhetsutövare, samtidigt som de aktörer som saknar tillstånd eller är okända för att de verkar helt utanför de legala systemen inte granskas av någon. Några

intervjuade verksamhetsutövare och myndighetspersoner menar att tillsynen även måste riktas mot oregistrerade betalningsförmedlare och liknande, för det är sannolikt där den riktigt intressanta informationen finns. Det kräver dock mycket mer av en myndighet än att granska en storbank med känd adress, kunskap om myndigheternas uppdrag och väloljade processer för att besvara frågorna.

Vissa intervjupersoner lyfter risken att utomstående betraktare uppfattar att det läggs stora resurser på att – där brottsutredning inte räcker till – ”få fast” personerna genom de administrativa åtgärderna i stället. De tänkta kritikerna kan också uppleva att det nästan blir en jakt på personerna när så många myndigheter parallellt arbetar med att granska samma individ. Intervjupersonerna besvarar oftast dessa tänkta kritiker med att de ju måste få rätta felaktigheter i sina egna system. Några betonar att utredningen också kan visa att inga fel har begåtts, och då blir det ju inga negativa konsekvenser för individen som utretts. En utredning kan också avslöja fel som begås av närstående personer – typiskt sett nära släktingar, vilket gör att de felaktigheterna kan åtgärdas.

Besluten kan också medföra vissa oönskade konsekvenser i andra system. En högre officiell inkomst hos Skatteverket kan resultera i högre kreditvärdighet eller högre bidragsutbetalningar i framtiden. Betalas pengarna inte in kan de givetvis leda till skatteskulder som påverkar åtminstone kreditvärdigheten. Det kan förebygga finansiering i form av kreditbedrägerier. Intervjupersoner från Ekobrottsmyndigheten menar att deras brottsutredning, där bevisbördan är högre än i den administrativa processen hos Skatteverket, kan minska skattetillägget. Hade de inte utrett ärendet, utan låtit det resultera i en administrativ åtgärd, hade Skatteverkets ursprungliga belopp tagits ut. När de, med högre bevisbörda, undersökt alla transaktioner kan de inte visa på felaktigheter i samtliga. Det innebär att skattetillägget räknas ut på färre transaktioner och därmed blir lägre. Således påverkar brottsutredningar och administrativa åtgärder varandra (frågan utvecklas i nästa kapitel).

Hur misstänkt finansiering av terrorism upptäcks och utreds

Misstänkt finansiering av terrorism kan upptäckas på en rad olika sätt, och i detta kapitel går vi igenom några av de vanligaste. Inledningsvis beskrivs hur misstänkta transaktioner identifieras av verksamhetsutövare som rapporterar misstänkt finansiering av terrorism till Finanspolisen. Därefter beskrivs andra vägar att fånga upp sådana misstankar genom underrättelsearbete, främst utifrån Säkerhetspolisens arbete. En central del av Säkerhetspolisens arbete handlar om utbyte av erfarenheter och information, såväl nationellt som internationellt. Arbetet omfattar också att bistå och själv få hjälp av andra i utredningar eller operativa insatser. Sedan beskrivs utmaningar i utredningsarbetet. Kapitlet avslutas med brottsutredningar av andra brott än terrorfinansiering.

Verksamhetsutövarnas arbete mot misstänkta transaktioner

En del i arbetet mot finansiering av terrorism handlar om att fånga upp misstänkta transaktioner, beteenden och aktiviteter. Ett flertal fysiska och juridiska personer⁷ är enligt lag skyldiga att rapportera sådana till Finanspolisen. De som omfattas av lagen brukar kallas för verksamhetsutövare eller rapportörer. De kan rapportera antingen misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. År 2020 uppgick det totala antalet rapporter från verksamhetsutövarna till ungefär 24 500, varav cirka 2,3 procent avsåg misstänkt finansiering av terrorism⁸.

Finanspolisen arbetar i huvudsak med två spår vad gäller ärenden om misstänkt finansiering av terrorism: dels rapporter från verksamhetsutövarna, dels annan inkommen information. Finanspolisens uppgift är att göra en bedömning av om rapporterna från verksamhetsutövarna faktiskt handlar om misstänkt finansiering av terrorism eller inte. Finanspolisen har enligt lag skyldighet att delge Säkerhetspolisen uppgifter som de tror att Säkerhetspolisen kan ha nytta av. Verksamhetsutövarnes rapporter om misstänkt finansiering av terrorism delges, enligt en intervjuperson, vanligtvis till

⁷ En juridisk person är exempelvis ett företag, en förening eller en stiftelse.

⁸ Uppgift från Finanspolisen.

Säkerhetspolisen, om det inte är uppenbart att det *inte* handlar om finansiering av terrorism.

För att verksamhetsutövare och andra aktuella aktörer ska kunna upptäcka misstänkt finansiering av terrorism behöver de, enligt flera intervjupersoner, ha kännedom om *vad* det är de ska leta efter. Flera intervjupersoner menar att det är Säkerhetspolisen som har störst kunskap om aktuella modus och att de behöver förmedla detta i betydligt större utsträckning än vad de gör i dag. En intervjuperson förklarar:

Verksamhetsutövare har bra möjligheter att agera mot sina kunder, och ska ju agera mot sina kunder, men de behöver också kött på benen.

Enligt flera intervjupersoner är verksamhetsutövarna i dag väl bekanta med välkända, relativt uppdaterade modus för penningtvätt, men saknar motsvarande kunskap i förhållande till finansiering av terrorism. Information de har fått från Säkerhetspolisen beskrivs, av vissa intervjupersoner, därtill som inaktuell eller irrelevant och med ett alltför stort fokus på konflikten i Syrien och inte dagens situation. Enligt flera intervjupersoner, inte minst från bank- eller finanssektorn, har det lett till att de, i stället för att specifikt försöka upptäcka misstänkt finansiering av terrorism, letar efter vad som i deras verksamhet upplevs som ett ”annorlunda” eller ”avvikande” beteendemönster i allmänhet. Att misstänkt penningtvätt rapporteras i större omfattning beror, enligt flera intervjupersoner från såväl privat sektor som myndigheter, sannolikt på att det ofta handlar om exempelvis avvikelser som inte överensstämmer med en kunds normala mönster, medan misstänkt finansiering av terrorism många gånger ser ut som legitima transaktioner (jfr Amicelle och Iafolla 2017, Wesseling och de Goede 2018). En intervjuperson inom bank- och finanssektorn förklarar:

Man lär sig ganska snabbt att se hur en normalanvändare [av ett konto] ser ut. Man lär sig också ganska snabbt hur en person som inte är en normalanvändare ser ut. Att det [handlar om] ett onormalt [transaktions]mönster. Så lär man sig att upptäcka [misstänkta transaktioner].

Samtidigt tycks det finnas viss förståelse för att det är svårt för Säkerhetspolisen och Finanspolisen att ta fram indikatorer eller upplägg för misstänkt finansiering av terrorism, inte minst eftersom det inte sällan handlar om små belopp och pengar med legalt ursprung (jfr t.ex. Normark och Ranstorp 2015, Polismyndigheten 2021a, Polismyndigheten 2021b). Stor aktivitet på ett konto, exempelvis vad gäller Swish-transaktioner, lyfts fram som ett av få konkreta exempel på vad man bör vara uppmärksam på.

Samtidigt som det beskrivs som svårt att upptäcka misstänkt finansiering av terrorism finns det ett antal indikatorer att uppmärksamma, som i det följande beskrivs närmare.

Övervakning av misstänkta transaktioner

Verksamhetsutövare och andra aktörer använder ofta ett flertal olika sätt eller system för att upptäcka misstänkt finansiering av terrorism. Flera intervjupersoner, inte minst från bank- eller finanssektorn, beskriver exempelvis olika former av riskfaktorer som bygger på någon form av riskanalys för den egna verksamheten. Det kan även handla om olika scenarier eller typologier. Att skapa scenarier och typologier där man utgår mer från beteenden än enstaka transaktioner beskrivs som rätt väg framåt enligt flera intervjupersoner. En indikator kan exempelvis vara att pengar skickas utomlands eller till så kallade högriskländer, något som vanligtvis fastnar i dessa verksamhetsutövares eller andra aktörers övervakning.

Flera verksamhetsutövare har därtill en övre gräns för hur stora summor som kan skickas under en viss period, och system som reagerar om detta överskrids. Stor aktivitet på kontot, exempelvis i form av Swish-överföringar eller andra transaktioner, beskrivs också som något vissa system kan reagera på. Likaså att en stor summa kommer in på ett konto för att sedan snabbt skickas vidare. De kan också reagera på att beloppen på kontona ändras i frekvens eller totalbelopp. Flera av dessa händelser liknar, enligt vissa intervjupersoner inom bank- och finanssektorn, i mångt och mycket misstänkt penningtvätt. Det gör att dessa transaktioner selekteras fram, eller har en ökad upptäcktsrisk. Flera intervjupersoner menar att olika verksamhetsutövare sitter på olika pusselbitar och att ingen ser allt. En intervjuperson från bank- och finanssektorn förklarar:

Jag tror att det kan vara svårt som enskild att se det stora mönstret. Terrorfinansiering, de gömmer ju de här delarna, det är inte konstigare än att man flyttar pengar, kanske med Swish, man gör en inbetalning via [bank], sen kommer det ju på ett kontokort som sen tas ut som pengar någon annanstans. De sprider ju ut pengarna, som en bedragare i stort gör, så att det är svårt att hänga med.

Banker tycks i dagsläget arbeta främst utifrån generella risker och inte mot enskilda individer inom de våldsbejakade miljöerna. Samtidigt pågår SAMLIT – ett samarbete mellan de fem storbankerna i Sverige, polisen och Svenska bankföreningen – som syftar till att öka förmågan att bekämpa penningtvätt och organiserad brottslighet. Fördjupad samverkan kan också

öka möjligheterna för banken att stämma av konkreta fall av misstänkt finansiering av terrorism och kunna lämna vidare aktuell information till relevanta myndigheter (jfr Amicelle och Iafolla 2017, Wesseling och de Goede 2018).

Högriskländer en grund för selektion

De ärenden eller rapporter som banker selekterar fram tycks främst bygga på tidigare nämnda riskfaktorer eller scenarier. I de fallen kan det exempelvis handla om att någon skickar pengar till ett högriskland för första gången. Om bankens utredning talar för att det är en misstänkt transaktion kan det resultera i en rapport till Finanspolisen. Det är dock vanligare, enligt flera intervjupersoner, att man skickar en generell rapport om en ”misstänkt transaktion” snarare än en specifik rapport om misstänkt finansiering av terrorism. En intervjuperson inom bank- och finanssektorn förklarar:

Det är inte alltid att vi vet att det är en terrorfinansieringsrapport per se, utan vi kanske tror att det är en penningtvättsrapport bara. Sen blir avvägandet: är det vår uppgift att veta om det är en terrorfinansiering eller en penningtvätt, eller ligger det på Finanspolisen att avgöra det? De ska ju ha hela bilden. Vi skickar att det här är en misstänkt transaktion. ”Det här bör ni kolla närmare på. Det här har hänt, och vi ser det här och det här beteendet. Den här informationen har vi.” Jag tror inte att vi någonsin kommer att kunna göra den typen av utredning, att vi kan säga att det här solklart är terrorfinansiering. Våra system sträcker sig inte så långt.

Enligt en intervjuperson är en struktur under uppbyggnad för hur man kan hitta misstänkt finansiering av terrorism på den bank som hen arbetar på. I dagsläget är det dock upp till enskilda medarbetare att skapa en logik för hur man kan identifiera hur pengarna går, hur aktörerna gör för att få ut pengarna eller hur de gör för att finansiera terroristorganisationer.

Utmaningar med att upptäcka misstänkt finansiering av terrorism

Vissa intervjupersoner lyfter ytterligare en förklaring till att det är särskilt svårt att upptäcka misstänkt finansiering av terrorism, nämligen att de inte har kunskap om att personen som vill göra transaktionen tillhör eller stödjer våldsbejakande extremistmiljöer ekonomiskt. Uppgifter om ideologisk eller religiös övertygelse ligger på goda grunder utanför de frågor som ställs inom ramen för kundkännedomsprocessen. När det kommer till misstänkt finansiering av terrorism handlar det, enligt en intervjuperson, därför mer om att titta på mottagaren och i förlängningen kanske mottagarens eventuella tillhörighet i en terroristorganisation.

Behov av återkoppling

I intervjuerna framträder ett tydligt önskemål om mer återkoppling och information från både Säkerhetspolisen och Finanspolisen. Det är i linje med tidigare forskning (Brå 2008:10, Brå 2011:4, jfr även Forsman 2020). Från Finanspolisen efterfrågar flera verksamhetsutövare mer återkoppling, dels gällande vilken typ av information de vill ha, dels huruvida inskickade rapporter har lett till vidare utredning. Enligt en intervjuperson handlar det om att få veta att man är rätt ute med vad man rapporterar. Genom att aggregera den kunskap som finns om aktörer, ärenden, trender, modus och tendenser, skulle verksamhetsutövare kunna ta fram bättre scenarier, menar en intervjuperson. Det är, enligt flera intervjupersoner, genom att veta vad man ska titta på och uppmärksamma, som man kan förhindra finansiering av terrorism. En intervjuperson förklarar:

Man hör ju väldigt lite om terrorfinansiering, hur det fungerar praktiskt. Såhär går det till: pengarna kommer in på det här sättet, de flyttas på det här sättet och exit är på det här sättet. Att man har den här kunskapen. Man kanske inte får prata individer, men har information om modus. Hur ser mönstret ut, vad är det vi ska uppmärksamma? Vad är riskerna? Vilka är personprofilerna? I vart fall jag har inte så mycket kunskap om det, jag kan bara misstänka vad jag ser. Men egentligen vet jag inte. Jag har ingen sådan information. Det är ju hur man själv tolkar flöden.

Samtidigt betonar vissa intervjupersoner även vikten av proaktivitet i vad som återkopplas till verksamhetsutövare och andra, detta för att minska risken för att man bara letar efter det man redan rapporterar.

Upptäckt genom andra underrättelsekällor

Säkerhetspolisen har, som framgick av föregående kapitel, olika former av myndighetssamverkan. Särskilt relevant för att upptäcka och utreda misstänkt terrorfinansiering är samverkan med andra brottsbekämpande myndigheter. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten samverkar bland annat utifrån en Redex-modell för att reducera våldsbejakande extremism, exempelvis genom att minska finansieringen. Tanken med modellen är att ett fördjupat underrättelsesamarbete ska ge en bättre lokal lägesbild. De lokala lägesbilderna ska i sin tur ligga till grund för bland annat planering och genomförande av olika åtgärder riktade mot de våldsbejakande miljöerna. En intervjuperson förklarar:

Fokus är ju såklart mycket på den lokala nivån, arbetet ska ju göras där ute där individerna verkar. Så det är lite som arbetet med utsatta områden. Det ska bli

verkstad längst ut och dom ska ha så pass bra bild av de här miljöerna och individerna att de kan utföra rätt åtgärder, med de medel vi har inom polisen.

Underrättelseinformation kan också komma från utredningar av andra brott. Intervjupersoner menar att det i vissa fall – i synnerhet om ett ärende läggs ner efter en längre utredning – kan finnas uppgifter som Säkerhetspolisen skulle kunna ha nytta av. Informationen kan också gå tillbaka in i underrättelsesamarbetena, där villkoren för informationsdelningen redan retts ut generellt. Det gäller dock, återigen, att tid finns och att utredarna vet att Säkerhetspolisen är intresserad av uppgifterna. Informationen kan i vissa fall vandra från en förundersökningsledare, till en underrättelsehandläggare i den egna organisationen, till en underrättelsesamverkansgrupp, där Säkerhetspolisen kan fånga upp informationen. Kanske behöver också en rättsenhet fatta beslut. Således finns många steg där information kan falla bort.

Säkerhetspolisen har även andra underrättelsekällor. Det kan röra sig om allt från enskilda uppgiftslämnare till samverkande utländska säkerhetstjänster som informerat Säkerhetspolisen om sakförhållanden i andra länder, eller signalspaning. Enligt en intervjuperson med insyn i underrättelsearbetet lägger man stora resurser på att inhämta information om dessa aktörer, i samverkan med andra länder i väst.

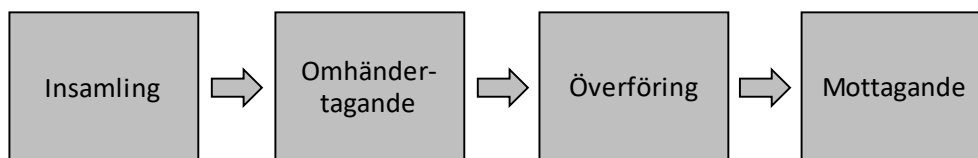
Möjligheter att utreda olika steg i finansieringskedjan

Säkerhetspolisens överordnade uppdrag är att minska risken för att attentat begås i Sverige. I det arbetet ingår att ha god kunskap om våldsbejakande aktörers ekonomiska förhållanden. Genom att reducera miljöernas ekonomiska kapacitet är strategin att även minska deras handlingsutrymme, inflytande och förmåga att växa. I det arbetet spelar underrättelsematerial en viktig roll, inte minst för att upptäcka misstänkt finansiering av terrorism.

Finansieringskedja i fyra delar

Som framgick av inledningen utgår lagen från tre delar: insamling, tillhandahållande respektive mottagande av pengar eller annan egendom. En person kan dömas för finansiering av terrorism om någon, några eller alla delar kan styrkas. Intervjuerna ger dock skäl att dela upp den lite mer diffusa delen *tillhandahållande* i två mer konkreta delar (omhändertagande och överföring). Ett sätt att beskriva finansiering av terrorism utifrån intervju-materialet, är därför att dela in de olika momenten i en ”kedja” bestående av fyra delar: insamling (inkluderar även situationer där en person finansierar terrorism med egna medel eller med hjälp av andra finansieringskällor), omhändertagande, överföring, och mottagande av medel. I det här avsnittet beskrivs utmaningar i att upptäcka och utreda de olika delarna.

Figur 3. Modell över delar i finansiering av terrorism.



Varje del i kedjan kan utgöra ett skede i finansiering av terrorism. Samtidigt är det, enligt flera intervjupersoner, svårt att styrka en hel sammanhängande kedja, från insamling bort till mottagande, vilket i normalfallet krävs för att styrka brott. Säkerhetspolisen arbetar ofta separat mot de olika delarna, för att på så sätt upptäcka misstänkt finansiering av terrorism. Det innebär att man vanligtvis försöker ”bryta” kedjan i stället för att bevisa den. I följande avsnitt beskrivs de olika delarna mer ingående.

Insamlingsskedet

Det första steget vid finansiering av terrorism är någon form av insamling av pengar eller annan egendom (läs mer om finansiering i det inledande resultatkapitlet). Även om vi här inte beskriver situationer där en person finansierar terrorism med egna medel, är utredningsproceduren i någon mån likartad. Utredningsmöjligheterna ser olika ut om de insamlade pengarna är lagliga respektive olagliga.

Information om insamlingar av lagliga medel kan vara av intresse för Säkerhetspolisen i de fall de har ett annat syfte än det lagliga syfte som kommuniceras till potentiella givare. Det förekommer exempel på insamlingar av lagliga pengar där de har transporterats till konfliktområden

och där delar av pengarna i slutändan har hamnat hos terrorklassade organisationer (jfr t.ex. Freeman 2011). För att kunna döma någon för finansiering av terrorism i den typen av ärende ska uppsåt kunna styrkas, något som intervjupersoner med kunskap om lagstiftningen beskriver som mycket svårt.

Inom ramen för bland annat Redex-samarbetet kan Säkerhetspolisen informera polisen om de upptäcker att aktuella aktörer inom våldsbejakande miljöer begår olika typer av vinningsbrott, exempelvis stöld- eller bedrägeribrott. På så sätt har polisen möjlighet att prioritera de utredningarna och insatserna (beskrivs vidare i avsnittet Brottsutredningar för övriga brott).

Omhändertagandeskedet

De pengar som har genererats i det första steget ska samlas ihop på något sätt innan de skickas vidare. Det görs exempelvis av en utpekad person i en våldsbejakande extremistmiljö som kan utnyttja personliga kontakter i ett konfliktområde eller i ett grannland till ett konfliktområde (jfr t.ex. Polismyndigheten 2021a). De insamlade pengarna kan även tas om hand av exempelvis en organisation eller ett företag. I de fall dessa organisationer eller företag har verksamheter utomlands kan det framstå som att det finns en naturlig förklaring till transaktionerna, när det i själva verket är de insamlade pengarna som skickas vidare.

I de fall där information av något slag kan kopplas till en av Säkerhetspolisen känd aktör, anses det, av flera intervjupersoner, vara lättare att upptäcka och förebygga misstänkt finansiering av terrorism. Om Säkerhetspolisen exempelvis får en rapport från Finanspolisen som visar att en för dem känd aktör har tagit emot 80 000 kronor från tre olika mottagare och sedan skickat detta vidare till ett land som gränsar till ett konfliktområde, behandlas det initialt, enligt en intervjuperson, som misstänkt finansiering av terrorism. Exemplet ger en kraftigt förenklad bild och avser enbart att illustrera, i själva verket försvinner ofta pengar på vägen till slutmottagaren. Det kan också handla om att pengar skickas vidare i ett stort antal led, och att pengar från olika källor blandas upp på vägen. I de fall Säkerhetspolisen tar emot information avseende en aktör de inte har kunskap om sedan tidigare, måste de bygga upp ett ärende från grunden. Det är betydligt mer resurskrävande än det tidigare exemplet. En intervjuperson inom rättsväsendet förklarar:

Då kommer jag att lägga min resurs på de redan kända aktörerna, just för att jag i det korta perspektivet ser större chans till framgång, genom att nå reduktion. Jag kommer att kunna stoppa fler överföringar om jag går på de för mig redan kända aktörerna.

En begränsning, enligt en intervjuperson, är att Säkerhetspolisen inte har möjlighet att delge banker information om att en individ är en ”olämplig” kund, eftersom generalklausulen (10:27 OSL), som kan användas för att bryta sekretess, endast reglerar information mellan myndigheter och inte företag.

Överföringsskedet

Efter omhändertagandet sker någon form av transaktion eller överföring. Transaktionerna kan ske mer eller mindre öppet. De öppna transaktionerna sker exempelvis via banker, via registrerade betalningsförmedlare eller via företagsstrukturer. Dessa transaktioner registreras av de företag som används för transaktionen. De transaktioner som sker mer i det dolda inkluderar bland annat icke registrerade betalningsförmedlare och kurirer. Dessa transaktionsformer bygger på förtroende och kontakter, och transaktionerna registreras inte i officiell mening. Det gör det svårt för myndigheterna att få full insyn i transfereringarna.

Överföringsskedet består i flera av de granskade ärendena av att pengar samlats ihop på ett konto. Kontoinnehavaren, enligt intervjupersoner ofta en person inom våldsbejakande islamistisk miljö, skickar sedan vidare pengarna till en mottagare utomlands. Enligt intervjupersoner är det svårt att stoppa transaktionen och ta pengarna i beslag. Däremot är det möjligt att rikta administrativa åtgärder mot kontoinnehavaren (vilket framgick av föregående kapitel).

Mottagandeskedet

Det sista steget är att någon ska ta emot pengarna. För att det ska betecknas som finansiering av terrorism krävs att mottagaren av de finansiella medlen på något sätt kan kopplas till terrorrelaterad verksamhet. Enligt lagstiftningen behöver man inte visa exakt vad det specifika beloppet har gått till, utan det räcker med att det finns betydande risk för att det ska komma att användas för terrorverksamhet. I de fall där Säkerhetspolisen bedrivit utredningar enligt finansieringslagen har det varit tydligt att mottagarna tillhört terrorklassade organisationer.

Enligt en intervjuperson kan man dela in mottagarna i kategorierna *stridande, stödjande och anhöriga*. När det gäller pengar som skickats till stridande har det, enligt samma intervjuperson, inte alltid varit tydligt att pengarna skulle gå till terrorattentat, men att det i stället kan ha använts till personlig utrustning för de stridande. När så kallade stödare varit mottagare av pengarna har dessa inte sällan slutat hos en för Säkerhetspolisen okänd person som bor i närheten av ett konfliktområde. Personen i fråga förväntas göra något med pengarna, sannolikt transportera in dem till de stridande inne i ett konfliktområde eller liknande. En intervjuperson förklarar att det ibland blir tydligt:

Vi har haft några fall där det har varit personer som figurerat offentligt nere i grannländer till Syrien, där det också varit så tursamt att de här personerna har varit med på [internationell sanktionslista]. Där man i Sverige har uppmanat att skicka pengar till dem.

Slutligen har även *anhöriga* i konfliktområden stått som mottagare av pengar. Män, kvinnor och hela familjer har rest från Sverige till kriget i Syrien. Det kan handla både om familjer som har rest dit tillsammans och om personer som har rest ner var och en för sig och sedan bildat en familjekonstellation på plats i Syrien. I de fall pengar har hamnat på en icke stridande persons sida, i en familjekonstellation där en part sannolikt är stridande, blir det enligt en intervjuperson svårare att beteckna pengarna som finansiering av terrorism. Även om vokabulären och exemplen här rör den våldsbejakande islamistiska miljön, finns några exempel på att pengar inom den våldsbejakande högerextremistiska miljön hamnat hos mottagare som fyller liknande funktioner.

Det är svårt att i detalj veta vad som händer med pengarna efter att de överförts från Sverige, eller att ens visa att pengarna kommit fram till mottagarna i konfliktområdet, enligt en intervjuperson. I de få fall det finns information, är den sällan användbar inom en förundersökning, eftersom den ofta är inhämtad på ett sådant sätt att den inte kan användas i en rättegång. Den kan exempelvis komma från källor som behöver skyddas eller från utländska informationsägare som har en överenskommelse om att den inte får användas till annat än underrättelsearbete. De olika utmaningarna innebär att det i praktiken är svårt att lagföra personer för finansiering av terrorism, vilket dock inte är unikt för det svenska rättsväsendet. Liknande utmaningar återfinns med andra ord även i flera andra länder i Europa (jfr t.ex. Jonsson 2020).

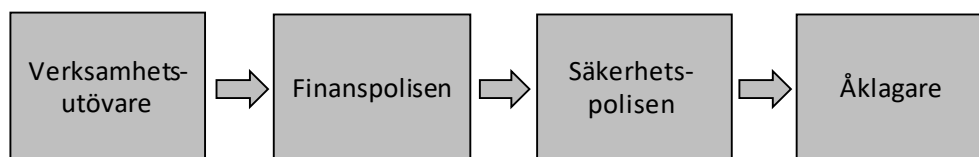
Varför selekteras så få ärenden fram gällande finansieringslagen?

Det finns flera möjliga orsaker till att antalet förundersökningar och domar avseende misstänkt finansiering av terrorism är så få. I det här avsnittet går vi igenom de viktigaste skälen. Så här sent i utredningskedjan handlar samtliga fall som intervjupersoner beskriver och samtliga ärenden som analyserats om den våldsbejakande islamistiska miljön.

Få ärenden når åklagare

Antalet domar är beroende av i vilken utsträckning underrättelser och annan information från verksamhetsutövare och andra aktörer omvandlas till rättslig information som kan användas av en åklagare. Förloppet beskrivs förenklat i figur 4. Som framgått tidigare lämnas en del av denna information i stället till myndigheter som kan vidta administrativa åtgärder, och informationen blir med andra ord inte föremål för en brottsutredning. De åklagare som har förundersökningar gällande finansieringslagen arbetar vanligtvis vid Åklagarmyndighetens åklagarkammare för säkerhetsmål. Det är dock väldigt få fall som dras för åklagare. Vad det beror på kan sannolikt ha flera olika förklaringar.

Figur 4. Vägen till möjligt åtal.



För att fatta beslut om att starta en förundersökning krävs underlag för att kunna styrka brott. Om det inte finns tillräckligt med substans i de uppgifter som kommer in, saknas grund för att gå vidare med ärendet. En intervju-person, som varit med och bedömt om sådana uppgifter håller, förklarar:

Jag kan försäkra att inga åklagare sitter och fattar en rad beslut att inte inleda förundersökning på basis av massa underlag. Vi har inte de underlagen. Och varför? Det har jag, du och alla andra svårt att förklara. Sen om det är en riktig bild av verkligheten, det behöver inte vara fel. Det kanske inte är mer?

Flera intervjupersoner är överens om att mer arbete inte kan eller ska läggas på verksamhetsutövarna. I stället är det, enligt dessa, snarare hos Finanspolisen eller Säkerhetspolisen man behöver hitta vägar för att eventuellt utreda fler ärenden avseende misstänkt finansiering av terrorism. Som

kommer framgå av nästa avsnitt kan information som rör misstänkt finansiering även resultera i förundersökningar för de brott som genererat medlen.

Svårt att bevisa finansiering av terrorism

Det är ofta svårt att bevisa att en transaktion utgör finansiering av terrorism. Det slutar inte sällan i indicier. Även om man kunnat se att pengar har överförts till ett konfliktområde har det som tidigare nämnts varit problematiskt att bevisa var de tagit vägen och vem eller vilka som har hanterat dem. Det innebär, enligt flera intervjupersoner, att det varit mycket komplicerat att utreda misstänkt finansiering, och det har krävts kompletterande bevis (chattar, telefonavlyssning etc.) för att kunna styrka brott. För att kunna få en bild av vad som har hänt menar flera intervjupersoner därmed att beslag, som exempelvis videor, bilder och chattkonversationer, kan spela en avgörande roll. Sådan bevisning är omfattande i de fällande domar som finns i dag.

Samtidigt betonar flera intervjupersoner att de svårigheter som finns för att väcka åtal är en nödvändig fråga om rättssäkerhet. En intervjuperson inom rättsväsendet förklarar:

Det ska ju vara svårt. Man får nog inse att det inte finns ett alexanderhugg för att få till massor av fällande domar på det här området, om vi inte dramatiskt skulle ändra på rättssäkerhetskraven och det vill vi ju inte. Så någon patentrösning är nog svår. Man måste nog inse att inte den enda positiva konsekvensen är en fällande dom. Ibland kan det ju handla om att man går in och avbryter en verksamhet, även om man inte kommer hela vägen.

Enstaka intervjupersoner menar att lagstiftningen är ganska obeprövad. De vet vilka de självklara exemplen är, men möjligen skulle lagen gå att testa bredare, vid fler fall av misstänkt finansiering mot en lite bredare grupp av organisationer inom den våldsbejakande extremistmiljön.

Svårt att bevisa gränsöverskridande brottslighet

Finansiering av terrorism beskrivs av flera intervjupersoner framför allt som en "internationell företeelse" och en "i alla avseenden gränsöverskridande brottslighet". Det innebär att åklagare vanligtvis är beroende av internationella partner och rättsligt samarbete med andra länder, framför allt i det sista ledet, när pengar har skickats utomlands och därifrån vidare till olika mottagare. Hur ärendet utvecklas är med andra ord i stor utsträckning

beroende av om andra länder lämnar ut information eller inte. Flera intervjupersoner beskriver det som ytterligare en anledning till att antalet domar är litet, nämligen att vissa länder inte lämnar ut den information som krävs. Detta är dock inte statistiskt, och vilka länder som lämnar ut information och inte förändras över tid. En intervjuperson som arbetat med sådana brottsutredningar förklarar:

Det samarbetet fungerar inte. Det är lätt att säga. Det är Dubai, Libanon, Turkiet, sen kanske det är något mer [land], i Förenade arabemiraten ... Men de länderna lämnar inte ut informationen som är nödvändig för att komma vidare. För pengarna stannar inte där, de fördelas och går vidare. Så det faller redan där.

Många gånger finns det underrättelseuppgifter om de personer som befinner sig utomlands, men det är ingenting som kan användas i en förundersökning. För att de ska kunna använda uppgifterna måste informationen ha erhållits via internationell rättslig hjälp.

Resurs- och prioriteringsfråga

Flera intervjupersoner menar att det i mångt och mycket handlar om en resurs- och prioriteringsfråga från Säkerhetspolisens sida, där utredning av finansiella spår ställs mot Säkerhetspolisens huvudmål att förhindra hot mot enskilda och institutioner samt att stoppa dödligt våld i Sverige. Det beskrivs av vissa personer som en orsak till att man inte alltid kan prioritera ärenden som avser misstänkt finansiering av terrorism. En intervjuperson förklarar:

Så givetvis har vi ett hårt tryck med stora och prioriterade ärenden som tar mycket resurser, så kan det drabba terrorfinansieringsdelen, att man får skjuta det på framtiden.

Samtidigt menar en annan intervjuperson att finansiell information spelar en viktig roll för att bedöma hotet från en specifik grupp inom en våldsbejakande extremistmiljö. Således kan utredningar om misstänkt terrorfinansiering underlätta prioritering av ärenden och i förlängningen förhindra dödligt våld. Stora mängder finansiell information eller material som behöver översättas (chatkonversationer, mejl etc.) beskrivs av några intervjupersoner som en av de stora flaskhalsarna i utredningsarbetet. Ibland får de avgränsa hur stora delar av materialet som kan översättas. Dessutom kan det vara svårt att få tag i auktoriserade tolkar som har tid att ta uppdragen gällande vissa språk.

Låga straffvärden

En anledning till att ärenden inte resurssätts eller prioriteras är att brott enligt finansieringslagen har ett jämförelsevis lågt straffvärde, åtminstone i relation till övriga terroristbrott. Dessutom kan vissa brott som sker för att finansiera våldsbejakande extremistmiljöer utgöra exempelvis grova skattebrott, grova bokföringsbrott och grova stölder – brott med väsentligt högre straffvärde. Att det, som nyss nämnts, dessutom handlar om ett mycket svårutrett brott, gör sammantaget att det inte prioriteras. Undantaget är, enligt flera intervjupersoner, om det finns stark bevisning. En myndighetsperson förklarar:

Vi lägger väldigt mycket jobb på dom här utredningarna och i slutändan genererar hovrätten fyra månader. Men det var väldigt, väldigt, väldigt mycket jobb.

Upptäckt via andra brottstyper

Flera intervjupersoner menar att misstänkt finansiering av terrorism många gånger kan upptäckas genom andra brottstyper. I de fallen kan det handla om att misstänkt finansiering av terrorism följer med andra misstankar i en större brottsutredning, där huvudsyftet inte varit att utreda misstänkt finansiering av terrorism. En intervjuperson som arbetar med brottsutredningar förklarar:

Man har snubblat över konstiga transaktioner när man går igenom telefoner och datorer. Där blev det faktiskt [utredning om] finansiering av terrorism. För att renodlat gå in och leta efter terrorfinansieringsbrott, då kan man slå i kaklet tidigt.

För att kunna upptäcka misstänkt finansiering av terrorism menar många intervjupersoner att det behövs dels ett öppet sinne för att förstå vad det är man ser, dels rätt utredningskompetens för att kunna granska finansiella transaktioner. Frågan är dock i vilken utsträckning myndigheter reagerar och kontaktar Säkerhetspolisen, särskilt om de inte känner till att personen ingår i en våldsbejakande extremistmiljö – de utreder den rimligen på grund av annan brottslighet. Inget utesluter dock att myndigheterna, helt ovetandes om Säkerhetspolisens intresse, ibland utrett brottslighet där en del av vinsten gått till terrorfinansiering.

Brottsutredningar för övriga brott

Även om underrättelse- och utredningsarbete inte kan styrka finansieringskedjan, och det saknas förutsättningar för åtal enligt finansieringslagen, kan brottsliga finansieringskällor ibland identifieras. Brottsutredningar för dessa

brott kan således vara ett sätt att förhindra terrorfinansiering som bottnar i vinstdrivande brottslighet. Som tidigare framgått kan många och väsensskilda brott utgöra källor för finansiering av terrorism. I sådana fall finns fler mottagare av ärenden än Säkerhetspolisen, och därmed mer resurser för att hantera utredningarna. I det här avsnittet ska vi därför beskriva och analysera hur brottsutredningar som genomförs på Polismyndigheten, Skatteverkets skattebrottsenheter och Ekobrottsmyndigheten i vissa fall kan ha betydelse för att motverka terrorfinansiering. Avsnittet baseras på intervjuer och genomgången av ärenden. I undersökningens material är ärendena med andra brottsrubriceringar betydligt fler än ärendena gällande finansieringslagen.

Brottskatalogsbingo

När en och samma aktör använder olika finansieringskällor kan det enligt intervjupersoner vara svårt att prioritera vilka brott som ska utredas vidare. Sådana bedömningar baseras initialt på begränsad information, och det gäller att veta när det är dags att ompröva besluten utifrån nya utredningsuppgifter. Lösningen är då att vara resurseffektiv, genom att inte utreda brott som inte går att leda i bevis, och inte heller brott som inte påverkar straffvärdet. Inom Ekobrottsmyndighetens område resonerar intervjupersoner om att bokföringsbrottet kan vara mer resurseffektivt än skattebrottet, när det är fråga om en näringsverksamhet.

Registerkörningarna visar att personer som rapporterats för misstänkt terrorfinansiering har en omfattande brottsbelastning. En del av dessa personer kan vara av strategiskt intresse för de brottsbekämpande myndigheterna av andra skäl än eventuell inblandning i terroristbrott. Med andra ord finns det ibland flera myndigheter med gemensamma intressen av att lagföra vissa tongivande eller strategiska personer. Men vilken del av brottskatalogen är den mest effektiva ingången? Och har alla involverade samsyn kring det, i varje specifikt ärende? En intervjuperson på en brottsbekämpande myndighet förklarar:

Många gånger kanske det finns andra framkomliga vägar, penningtvättsbrott eller skattebrott eller bokföringsbrott eller så. Som med en mer rimlig arbetsinsats kan ge resultat. Men då gäller det ju att man delar information, och att den som tar emot informationen är intresserad av att jobba med den. För erfarenhetsmässigt är det ofta så, och det gäller generellt när man bollar över ett ärende till någon annan, finns det ofta en ingångsaversion. Äh, men det här är något som de inte vill jobba med som vi fick. Vi vill jobba med vårt ärende som vi har jobbat upp själva, inte något

som blev över från de andra. Det tror jag är en ganska allmän ... att det funkar så i rätt stor utsträckning. Och det är klart, det är ju ingen vidare framgångsfaktor.

En annan intervjuperson har erfarenhet av att utredningen hämmades av att den flyttades runt mellan myndigheter, med hänvisning till brottskatalogen. Att lägga ärendet rätt från början försvåras av de överlappande brottsområden som nätverken är aktiva inom. Några intervjupersoner beskriver det som ett betydande problem. Vi har inga sätt att kontrollera deras uppgifter på, men registerkörningarna ger liknande indikationer om brottslighet över myndighetsgränserna. De visar att något fler än hälften av personerna med brottsmisstankar i populationen enbart misstänkts för brott som Polismyndigheten hanterar. För ungefär var femte finns dock misstankar både inom Polismyndighetens och Ekobrottsmyndighetens brottskataloger. Det innebär att minst två myndigheter har utrett dem, i vissa fall parallellt. För enstaka personer finns misstankar som rör Säkerhetspolisens, Tullverkets eller en kombination av de fyra myndigheternas kataloger.

Intervjupersonernas bild är dock att situationen blivit bättre med mer utvecklad underrättelsesamverkan mellan myndigheterna. Det gäller dock att ha god inblick i vad olika myndigheter har för utredningsresurser och brottskataloger när ärendet ska placeras, samt att det verkligen finns en villig mottagare.

Ibland kan enligt intervjupersoner intern status och synen på vissa brottsrubriceringar som finare än andra förklara vilka brott som prioriteras, snarare än vilka brott som är de mest resurseffektiva ingångarna. Även om fokus i den här rapporten är finansiering, ägnar sig samma personer ibland även åt andra brott, inte minst våldsbrott. Det mest konkreta exemplet från materialet är en utredning som gick i mål, enligt en intervjuperson tack vare att de var prestigelösa och valde att rikta in sig på grova bedrägerier, i stället för våldsbrottslighet, som ger högre status inom polisen. Således tycks intern prestige i vissa fall kunna leda till att brott som har tydligare koppling till finansieringen prioriteras ner.

Särskilt om näringspenningtvätt

Några intervjupersoner lyfter att penningtvätt eller näringspenningtvätt kan vara en ingång, eftersom man då slipper följa pengarna hela vägen och utreda alla utlandstransaktioner. Att dessa brottsrubriceringar prövas syns också i flera av ärendena. Det faktum att näringspenningtvätt är ett oaktsamhetsbrott, och att det räcker med ett klandervärt risktagande, lyfts av vissa

intervjupersoner som framgångsfaktorer. Särskilt intervjupersonerna från Ekobrottsmyndigheten betonar dock att det ändå finns vissa svårigheter (jfr Brå 2019:17). Ett typiskt ärende i den här studien innehåller personer med bankkonton där myndigheterna funnit många mindre insättningar. Här berättar en intervjuperson om sitt ärende:

Så [näringspenningtvätt] var en möjlig ingång, det var mycket transaktioner på konton. Men då hade vi svårigheter många av oss att det var så låga belopp, för det är sällan klandervärt att ta emot låga belopp av okända personer. Det är klandervärt att ta emot större belopp utan att fråga var de kommer ifrån, på bankkonton.

I vissa fall kom insättningarna från vänner och skulle exempelvis kunna motsvara en återbetalning för gemensamma lunchnotor eller liknande. Några intervjupersoner menar också att domstolarna har svårt att förstå dessa brott och att de dömer mycket olika. Går det – kanske med uppgifter från andra myndigheter eller underrättelseverksamheten i den egna – att se en näringsmässig systematik i insättningarna tycks det dock finnas förutsättningar att använda lagstiftningen, även med lite lägre belopp.

Valet mellan administrativa åtgärder eller brottsutredning

Brottsutredningar är typiskt sett tidskrävande och bevisbördan är högre än om man väljer en administrativ åtgärd (se vidare kapitlet om administrativa åtgärder). Det finns därför vissa strategiska hänsyn att ta när man väljer hur och av vem utredningen ska bedrivas – är syftet att nå lagföring, finns resurser för en brottsutredning och är bevisläget tillräckligt gott?

På ett område är brottsutredningar dock intimt förknippade med administrativa åtgärder. När Skatteverket gör revision har de i vissa fall ett val, mellan att fatta beslut om en administrativ åtgärd eller att anmäla brott. Dessa brott utreds typiskt sett av Ekobrottsmyndigheten och skattebrottsenheterna på Skatteverket. Även om ärendena teoretiskt kan underbyggas på andra sätt, berättar några intervjupersoner att de ofta går vägen genom revision. Denna bild stöds av innehållet i de ärenden vi fått ta del av; de allra flesta innehåller en revision som föregår polisanmälan, och i undantagen genomförs ofta en revision parallellt, i den tidiga fasen av brottsutredningen. En särskild utmaning utgör förbudet mot dubbelbestraffning, vilket innebär att samma gärning inte får bestraffas både genom skattetillägg och fällande dom. Det innebär att Skatteverket måste välja väg, och att Ekobrottsmyndigheten ibland driver frågan om skattetillägg, trots att det är en administrativ åtgärd.

Prioriterade ärenden – inom sin kategori

När ärendena väl hamnat hos någon av myndigheterna betonar flera intervjupersoner att de prioriteras om Säkerhetspolisen flaggat upp dem som kopplade till våldsbejakande extremistmiljöer. Viktigt att poängtera är att de inte prioriteras framför annan grovre brottslighet, utan enbart inom sin brottstyp. Som en intervjuperson med inblick i samverkan säger – om polisen har kapacitet att utreda tio stölder ska de ta ärendet som kom från Säkerhetspolisen bland dessa. En motivering till prioriteringen är dels att det utgör en del i ett större arbete, att reducera de våldsbejakande extremistmiljöerna – och att det därmed kan handla om mycket allvarliga brott, dels att någon annan myndighet redan har investerat stora resurser i att sammanställa underlag. Då bör enligt intervjupersonen senare myndigheter i kedjan åtminstone göra en ordentlig prövning av ärendet.

Ärendena tycks främst prioriteras i den bemärkelsen att det krävs mer för att lägga ner dem. Några intervjupersoner har haft ärenden som rör lägre belopp än de ärenden som de normalt brukar lägga resurser på att utreda, och där de också vidtagit väsentligt fler utredningsåtgärder än vanligt. Resultaten tycks dock bli desamma; förundersökningarna läggs till slut ner. Trots prioritering på vissa sätt, är det nämligen samma verktyg som används och samma beviskrav som råder. Med andra ord är rättssäkerheten densamma, även om resurserna som läggs ner kan vara större. En intervjuperson inom rättsväsendet berättar:

Det här är inte annorlunda än vanlig brottsbekämpning för övrigt. Det följer egentligen samma arbetsmodell, det är bara det att vi har en part till att samverka med [i Säkerhetspolisen], men i grunden är det traditionellt polisarbete, som det bör fungera.

Samtidigt ska dock betonas att en del straffrättsligt sett lindriga brott, som vart och ett för sig normalt hade lagts ner, nu i stället samlas ihop genom Säkerhetspolisens samordning och kartläggning av våldsbejakande extremistmiljöer. På så sätt har man sett systematiken och kommit upp i exempelvis grova stölder, vilket resulterat i allvarigare påföljder och en tydligare bild av en mycket mer storskalig finansiering. Även att samordna separata utredningar, så att mönstret inte tappas bort, har gett goda erfarenheter. I intervjupersonens exempel handlar det om bidragsbrottsutredningar som denne följt:

Polisanmälningarna lämnas till [en särskild grupp]. I stället för att 15 stycken polisanmälningar hamnar på olika ställen i landet och på olika polisutredare, så

hamnar alla på ett och samma ställe, vilket gör att de ser ett sammanhang i dem. De här individerna har ju ofta koppling till varandra, de känner ju varandra i sina kluster.

Svårutredda brott viktig selektionsfaktor

Eftersom brotten hanteras med sedvanliga verktyg och krav på bevisning, räcker det inte alltid med ökade resurser och prioritering. Vissa av de brott som skulle kunna utgöra källor till terrorfinansiering är svårutredda – inte minst storskalig ekonomisk brottslighet. Det tar också längre tid att utreda brott än att arbeta med administrativa åtgärder. Här förklarar en åklagare skillnaden:

Man lägger väldigt mycket på den enskilda i ett förvaltningsrättsligt mål. Men i ett brottmål är det åklagaren som måste bevisa att alla de här insättningarna utgör något som ska tas upp för beskattning som lön, och att det inte är lån eller andra överföringar på kontona. Då är det otroligt petigt att sitta med kontoutdrag, med massa småsummor. Det är nästan ogörligt att utreda sådana brott. För att vi ska få väcka åtal mot en enskild fysisk person för ett skattebrott, ska dessutom skatteundandragandet vara över två prisbasbelopp. Annars ska det bara bestraffas med ett skattetillägg enligt reglerna. Det innebär att du nästan måste ha en inkomst på över 300 000 på ett år för att du ska komma upp i över två prisbasbelopp.

Brottstyper som näringspenningtvätt, grova skattebrott och grova bokföringsbrott beskrivs som lämpliga ingångar av några intervjupersoner, för att det ofta finns ett tillräckligt gott bevisläge tidigt, för att ge möjlighet till tvångsmedel. Ärendena och registerkörningarna pekar i samma riktning. Utmaningen med sådana brottsutredningar – enligt intervjupersoner från flera olika myndigheter – är att det kräver finansiell kompetens att utreda, något som är en bristvara i hela rättsväsendet (jfr t.ex. Brå 2019:17). En intervjuperson betonar att när en myndighet lyckas rekrytera och stärka sin kompetens förlorar en annan denna kompetens, det blir som ett nollsummespel. Det pågår visserligen satsningar på att bygga upp finansiell kompetens hos polisen, men av våra intervjuer att döma kommer det att ta tid innan dessa bär frukt. Utmaningen beskrivs vara mindre för skattebrottsenheterna och Ekobrottsmyndigheten, som har större vana från sin normala brottskatalog. De tycks dock inte ha extraresurser som kan användas i en myndighetsgemensam insats. Bedrägeriutredningar hos polisen uppfattas ur detta perspektiv som särskilt utmanande.

En risk som lyfts av en intervjuperson är att utredare och analytiker kan ha svårt att förstå vidden av vissa brottsupplägg utan en specialist som verkligen förstår siffrorna. Det kan i sin tur medföra att utredarna går på brott som

sätter färre spår i de legala systemen, men som ändå kan vara svåra att utreda. Det blir också lätt en stor mängd transaktioner som måste spåras åtminstone en bit, vilket kräver resurser. Trots detta beskrivs ekobrotten som i vart fall något enklare att arbeta med, jämfört med att styrka terrorfinansiering.

Intervjupersonerna i denna undersökning, precis som i andra studier om brottsutredning, lyfter behovet av återkoppling från åklagarna om varför ärendet lagts ner (jfr Brå 2019:17). Inte minst de intervjupersoner som befinner sig långt ifrån underrättelsesamverkan efterlyser återkoppling, också från Säkerhetspolisen. Under utredningsfasen är behoven mindre, eftersom de allra flesta intervjupersoner betonar att deras ärenden då ska stå på egna ben. Eventuella kopplingar till våldsbejakande extremistmiljöer spelar ingen roll för utredningen i sig. Några enstaka personer menar dock att de kan ha nytta av uppgifter, från antingen den egna underrättelseenheten eller Säkerhetspolisen, om maktförhållanden i miljön och annat som kan bidra till att utforma utredningsstrategier för att fånga upp verkliga huvudmän och bulvanförhållanden.

Ställ- och väntetider till följd av informationsinhämtning

Några lyfter också problem med ställ- och väntetider. Det kan handla om svarstider när man frågar banker om kontoutdrag – där en av de snabbaste bankerna sägs behöva en månad för att svara. Det stora problemet beskrivs dock vara att få ut uppgifter från internetoperatörer som enbart lagrar data en begränsad tid. Om uppbyggnaden av ärendet och de första uppgifterna låter vänta på sig, kan dessa data ha hunnit förstöras. Några intervjupersoner menar också att det är särskilt bråttom att utreda dessa brott för att strypa penningströmmarna, eftersom pengarna i någon mening syftar till att finansiera terrordåd.

Intervjupersonerna från Ekobrottsmyndigheten, och några intervjupersoner från skattebrottsenheterna, menar dock att deras utredningar ofta pågår några år efter händelsen. Beskattningstillfället måste passera, en revision utföras, brottsmisstänkta identifieras och brottsanmälan göras. Sedan ska transaktioner granskas och värderas, personer lokaliseras – det är till exempel inte säkert att de bor där de är folkbokförda – och förhör hållas. Med andra ord har de svårt att stoppa aktiv terrorfinansiering, men de kanske kan komma åt centrala personer och avslöja modus som myndigheterna kan bevaka mer i realtid.

Ytterligare en bidragande faktor till ställtider nämns av några intervju-personer. Den särskilda riskbedömningen av dessa ärenden kan förlänga den tid som går till ärendena, exempelvis genom att vissa ärenden har fler handläggare än ärendet i sig motiverar, eller att utredarna förlägger förhören till en annan, säkrare plats.

Bristande överblick och nödvändiga prioriteringar

Det tycks finnas ett informationsglapp mellan Säkerhetspolisens kunskap om aktörer i de våldsbejakande extremistmiljöerna och deras finansiering samt verksamhetsutövarnas möjlighet att upptäcka misstänkta transaktioner som kan rapporteras till Finanspolisen. I intervjuer med personer i bank- och finanssektorn framträder en bild av att de förväntas ta fram riskfaktorer, scenarier och typologier för misstänkta transaktioner, utan djupare kunskap om tillvägagångssätt för finansiering av terrorism. Det medför att det är svårt att veta om dessa är effektiva eller inte. Det är ett inbyggt problem som leder till att ärenden selekteras bort redan hos verksamhetsutövarna.

Bristen på kännedom om tillvägagångssätt har sannolikt sin grund i att det finns få åtal och domar eller annan offentlig information med liknande tyngd som möjliggör arbetet med att ta fram modus. Dessutom är många tillvägagångssätt inte särskilt avvikande ifrån ”normala” transaktioner, vilket inte underlättar arbetet med att formulera modus. Möjligheten att dela information mellan myndigheter och företag om enskilda personer är, på goda grunder, begränsad. Eftersom inte minst bankerna spelar en så stor roll i arbetet mot såväl penningtvätt som finansiering av terrorism, utför de redan uppgifter som, i vissa delar, ligger nära myndigheternas roll (jfr Hörnqvist 2014). För att verksamhetsutövare verkligen ska kunna spela den centrala roll de har i lagstiftningen i dag, för att upptäcka misstänkt finansiering av terrorism, krävs därmed sannolikt ett fördjupat samarbete mellan myndigheter och främst banker, liknande SAMLIT.

När Säkerhetspolisen bedriver få utredningar enligt finansieringslagen, och i stället arbetar vidare med finansiell information i ett bredare perspektiv, blir det svårt att återkoppla till verksamhetsutövarna. Deras rapporter kan ingå i information som lämnas till andra myndigheter och blir föremål för utredning av andra brott. Samtidigt finns en risk att rapporteringsviljan minskar, om aktörer inom bank- och finansieringssektorn saknar återkoppling och inte vet om deras uppgifter kan användas.

En viktig selektionsfaktor har att göra med prioriteringar och hur myndighetsarbete organiseras. Slående är att brott mot finansieringslagen prioriteras bort när Säkerhetspolisen ger andra terroristbrott företräde. När utredningar rörande brottsliga finansieringskällor däremot sker på andra myndigheter, väger samma gärning tyngre, eftersom den begåtts av personer inom en våldsbejakande extremistmiljö. Där ställs de nämligen i relation till motsvarande gärningar som utförts av andra, enskilda personer, som ofta saknar sådana kopplingar. Med andra ord kan brott som handlar om finansiering av terrorism värderas på olika sätt, beroende på var och med vilken brottsrubricering de utreds.

Slutsatser

I det här kapitlet sammanfattas undersökningens slutsatser. De ligger till grund för Brås bedömning av hur myndigheterna hanterar misstänkt finansiering av terrorism i Sverige, och för rapportens förslag – som återfinns sist i sammanfattningen.

Svårt att identifiera tillvägagångssätt för terrorfinansiering

Det är i princip omöjligt att upptäcka misstänkt finansiering av terrorism enbart utifrån en enskild transaktion. Oftast krävs det både inblick i hela transaktionskedjan och kunskap om personerna bakom transaktionerna, för att det ska bli tydligt att transaktionen är ett led i finansieringen av terrorism. Ibland kan vissa led i finansiering av terrorism också utgöra penningtvätt. Eftersom det finns mycket mer information och kunskap om penningtvätt, och det upplevs som mindre känsligt som rapporteringsgrund, tycks verksamhetsutövare i vissa fall antingen ange både misstänkt finansiering av terrorism och penningtvätt i sina rapporter, eller enbart det senare. Verksamhetsutövare lägger stora resurser på detta arbete, och önskar mer information från myndigheterna om vilka olika tillvägagångssätt som är vanliga samt återkoppling på sina rapporter. Detta för att kunna utveckla bättre strategier för att upptäcka misstänka transaktioner. Vår undersökning talar dock emot att det skulle gå att formulera så mycket tydligare modus.

Arbetsinsatsen inte i proportion till straffsatser

Slutsatsen av undersökningen är att det finns flera skäl till att antalet åtal och domar för brott enligt finansieringslagen är litet. Ett av de främsta skälen är att det har varit svårt att bevisa att en transaktion utgjort finansiering av terrorism, och följa hela transaktionskedjan från insamlare eller givare till mottagare. I de fall som utretts enligt finansieringslagen har dessutom mottagaren misstänkts befinna sig i ett konfliktområde, vilket gjort det särskilt svårt att följa spåren. Det kräver stödbevisning i form av exempelvis chatkonversationer, som sällan finns tillgängliga för Säkerhetspolisen. Resultaten talar för att den arbetsinsats som enligt intervjupersonerna krävs för att styrka brottet, inte anses stå i proportion till straffvärdet. Straffvärdet ska spegla brottets allvarlighetsgrad, och här är signalen från lagstiftaren att detta inte är ett prioriterat brott, åtminstone inte i relation till när finansieringskällorna är brottsliga i sig. Dessa brott har ofta högre

straffvärde. I många fall finns också administrativa åtgärder som upplevs vara mer effektiva för att agera mot finansieringskällorna.

Ett starkt skäl till att använda finansieringslagen är att det kan ha ett viktigt symbolvärde att visa att myndigheterna agerar mot något som möjliggör mycket allvarlig brottslighet. Det finns också internationella åtaganden att ta hänsyn till. Till detta kommer att en förundersökning kan ses som en reducerande åtgärd i sig, eftersom terroristbrott av detta slag öppnar upp för hemliga tvångsmedel, som kan styrka andra brott. Även om det kan vara svårt att bevisa brott, framstår kraven dock som rimliga ur ett rättssäkerhetsperspektiv.

Samtliga selektionsfaktorer relevanta vid terrorfinansiering

Samtliga selektionsfaktorer som beskrevs i rapportens inledning är tydliga i materialet. Vi ska nu lyfta de främsta slutsatserna för varje selektionsfaktor. För att försöka minska det finansiella utrymmet för våldsbejakande extremistmiljöer spelar lagföring enligt finansieringslagen på det hela taget en mycket begränsad roll (faktorerna *intressenternas inflytande* och *strategin*). Inte heller brottsutredningar för andra vinningsbrott som kan utgöra finansieringskällor är särskilt viktiga i *strategin*, utan slutsatsen är att administrativa åtgärder betonas. Detta eftersom åtgärder som att stoppa utbetalningar, eller utfärda återkrav och skatteskulder, kräver mindre tid och resurser än brottsutredningar.

Som redan konstaterats är rekvisiten i finansieringslagen i praktiken svåra att leda i bevis, och arbetsinsatsen anses inte stå i proportion till straffvärdet (*lagstiftningen*). Eftersom den administrativa lagstiftningen främst är anpassad efter penningtvätt, är det svårt för verksamhetsutövarna att identifiera terrorfinansiering. *Egenskaper i ärendet* har relativt stor betydelse, på så sätt att transaktioner selekteras fram om de går genom banksystemen, utgör omfattande insättningar på konton som tillhör personer med mycket låga formella inkomster eller utgör större flöden som går till våldsbejakande extremistorganisationer. För att ärenden ska inledas är dock kännedom om personerna och deras hemvist i sådana miljöer betydligt mer avgörande än transaktionerna i sig.

Kontrollverksamheten innebär att det som fångas upp framför allt är misstänkt terrorfinansiering som går genom banker och betaltjänstföretag, där är kontrollen starkast. Detsamma gäller utbetalningar från de

myndigheter som redan har en samverkan med Säkerhetspolisen om organiserad brottslighet. Många andra myndigheter och kommuner har dock svårare att få information från Säkerhetspolisen och att upptäcka felaktigheter. Om en samverkande myndighet får uppgifter från Säkerhetspolisen och hittar felaktigheter enligt sina egna regelverk, prioriteras ärendet, eftersom det har koppling till terrorism och ingår i myndighetssamverkan (*organisation*).

Myndigheterna kommer främst åt brottsliga medel

En slutsats av undersökningen är att myndigheterna framför allt agerar mot brottsliga källor till finansiering. Brottsligheten spänner över flera olika myndigheter med olika kompetens och resurser. Resultaten talar för att skatte- och bokföringsbrotten, om de upptäcks, utreds mycket noga och resulterar i skattebeslut och vissa lagföringar, medan misstankar om bedrägerier inte leder till åtgärder på samma sätt. Bristen på finansiella utredare syns i undersökningen, trots att satsningar sker inom polisen. Brotten som ligger bakom finansieringen kräver stora resurser att utreda, och varje transaktion måste vanligtvis styrkas.

En viktig slutsats är att den ekobrottslighet som syns i materialet är av förhållandevis enkel beskaffenhet. Det finns givetvis undantagsfall, och skalan på brottsligheten kan ändå göra den svårutredd. Fall finns som upptäckts lokalt, men där man nystat vidare och sett regionala och till slut nationella förgreningar. Det innebär att utredningarna behöver avgränsas för att vara hanterbara för rättsväsendet och att enbart en del av den tänkbara finansieringen utreds.

Särskilt svårt är det dock att komma åt legala källor till finansiering. Det kräver framför allt utredningar om finansiering av terrorism. I vissa fall, särskilt rörande offentligt finansierade företag eller föreningar, är det dock möjligt att neka tillstånd eller dra in det vid tillsyn av tillståndspliktiga verksamheter. Undersökningen innehåller exempel där utbetalningarna har varit legala, men där verksamheten har haft andra brister.

Lokal kunskap kan öka insynen i miljöerna

En förutsättning för att upptäcka fler potentiella fall av finansiering av terrorism är som nyss nämnts att utgå från miljöerna. Fysisk spaning är en förutsättning för att kunna upptäcka vissa former av finansiering, exempelvis kontanthantering. Det är dock mycket resurskrävande, så en mer resurs-

effektiv väg att gå är att använda personer som har insyn i miljöerna och vill berätta. Det kan också inkludera personer som lurats att skänka pengar till terror, under förespegling att medlen skulle gå till legitima ändamål.

Det gäller därför att ha uppgiftslämnare, och att dessa inte enbart talar om våldsbrott och planer på terrordåd, utan också kan beskriva transaktionsmönster. I undersökningen framkommer att sådana uppgifter kan komma lokala myndigheter till del. I de få exempel vi stött på har myndighetspersonerna förstått uppgifternas relevans och kunnat förmedla direktkontakt till Säkerhetspolisen. Några myndighetspersoner som arbetar lokalt resonerar kring att de och kollegorna säkert ser saker som kan vara tecken på finansiering, men saknar kunskap att tolka informationen samt en mottagare. Säkerhetspolisen och Polismyndigheten har genom modellen Redex försökt åtgärda problemen, men exempelvis kommunerna har ingen motsvarighet. Utmaningen att få informationsflödet att fungera har också lyfts i internationella studier (Wesseling och de Goede 2018, Trinkunas 2019).

Säkerhetspolisen måste leda arbetet

Undersökningen visar att många myndigheter och andra organisationer gärna bidrar till att förebygga och bekämpa finansiering av terrorism. De har dock inte huvudansvar, tillräcklig kunskap om miljöerna eller mandat att göra annat än att bistå. Inte minst organisationer som använder administrativa åtgärder är beroende av signaler från Säkerhetspolisen om att deras system utnyttjas. Intervjuerna ger en bild av att informationsflödet från Säkerhetspolisen har ökat markant, men att det finns utrymme att förbättra det ytterligare. Tidsvinster kan göras om samverkande myndigheter får all relevant information från början, och om man ligger nära utbetalningarna, så att de kan stoppas skyndsamt. Det kräver dock att Säkerhetspolisen vet vilka uppgifter som de olika aktörerna behöver för att hindra en utbetalning eller transaktion. Alla behöver inte på något sätt ha all information. På motsvarande sätt tycks det finnas utrymme att förbättra informationsflödet till Säkerhetspolisen, när en utredning hos en annan myndighet eller organisation har avslutats. Det kräver också kunskap om vilken typ av uppgifter som Säkerhetspolisen behöver, och vilken typ av material de får lämna över.

Referenser

Amarasingam, A. och Dawson, L. (2018). "I LEFT TO BE CLOSER TO ALLAH". *Learning about Foreign Fighters from Family and Friends*. ISD (Institute for strategic dialogue).

Amicelle, A. och Iafolla, V. (2017). *Reporting suspicion in Canada. Insights from the fight against money laundering and terrorist financing*. Working paper series, nr 17-04. TSAS, The Canadian Network for Research on Terrorism, Security and Society.

Asal, V. och Ayres, W. (2018). *Attention getters: Diaspora Support for Ethno-Political Organizations in the Middle East*. *Studies in conflict & terrorism*, vol 41, nr 1, s. 24–38.

Bjørge, T. (2016). Counter-terrorism as crime prevention: a holistic approach. *Behavioral Sciences of Terrorism and Political aggression*, 8:1, s. 25–44.

Boylan, B. (2015). Sponsoring Violence: A Typology of Constituent Support for Terrorist Organizations. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol 38, nr 8, s. 652–670.

Brå 2006:2. *Penningtvätt och finansiering av terrorism. Kunskaps-sammanställning av betalningssystemens användning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2008:10. *Tillgångsinriktad brottsbekämpning. Myndigheternas arbete med att spåra och återföra utbyte av brott*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2011:4. *Penningtvätt*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2011:7. *Storskaliga skattebrott. En kartläggning av skattebrottslingens kostnader*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2011:20. *Bekämpning av organiserad brottslighet. Utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2014:13. *Operationerna Alfred och Selma. Myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet i Malmö 2012–2014*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2015:15. *Administrativa åtgärder mot ekonomisk och organiserad brottslighet. Del 1. Tillstånd att bedriva verksamhet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2015:19. *Försäkringsbedrägerier. En selektionsstudie*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2015:22. *Penningtvätt och annan penninghantering. Kriminella, svarta och grumliga pengar i legal ekonomi*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2016:9. *Bedrägeribrottsligheten i Sverige. Kartläggning och åtgärdsförslag*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brå 2019:17. *Penningtvättsbrott. En uppföljning av lagens tillämpning*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Counter Extremism Project Germany (2020). *Violent Right-Wing Extremism and Terrorism – Transnational Connectivity, Definitions, Incidents, Structures and Countermeasures*. Tyskland: Counter Extremism Project Germany.

CVE (2020a). *Den autonoma miljön*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

CVE (2020b). *Den våldsbejakande islamistiska miljön*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

CVE (2020c). *Vit makt-miljön*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Dawson, L.; Amarasingam, A. och Bain, A. (2016). *Talking to foreign fighters: Socio-economic push versus existential pull factors*. Working paper series, nr 16-14. TSAS, The Canadian Network for Research on Terrorism, Security and Society.

Ericson, R. (2007). *Crime in an insecure world*. Polity.

Ericson, R., Barry, D., och Doyle, A. (2000). The moral hazards of neo-liberalism: lessons from the private insurance industry. *Economy and Society*, 29(4), 532–558.

Europaparlamentet (2018). *Virtual currencies and terrorist financing: assessing the risks and evaluating the responses*. Europaparlamentet, Policy department for citizens' rights and constitutional affairs. Directorate general for internal policies of the union. Counter-terrorism. På uppdrag av TERR committee. Maj 2018.

FATF (2014). *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations*. Paris: FATF.

FATF (2015a). *Best Practices. Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)*. Paris: FATF.

FATF (2015b). *Emerging Terrorist Financing Risks*. Paris: FATF.

FATF (2018). *Financing of recruitment for terrorist purposes*. Paris: FATF.

Finansinspektionen (2013). *Penningtvätt. En nationell riskbedömning*. Dnr 12-13024.

Forsman, M. (2020). 30 år av penningtvättsbekämpning i Sverige och internationellt – fungerar systemet som det var tänkt? *Penning- och valutapolitik*. Stockholm: Riksbanken.

Freeman, M. (2011). The Sources of Terrorist Financing: Theory and Typology. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 34, nr. 6, s. 461–475.

Freeman, M. och Ruehsen, M. (2013). Terrorism Financing Methods: An Overview / *Perspectives on Terrorism*, vol. 7, nr. 4.

Freilich, J. och Newman, G. (2018). Regulating crime: The new criminology of crime control. *The annals of the American academy*, AAPSS, 679, s. 8–18.

Gustafsson, L. och Ranstorp, M. (2017). *Swedish Foreign Fighters in Syria and Iraq. An Analysis of open-source intelligence and statistical data*. Stockholm: Försvarshögskolan, CATS. Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier.

Hofmann, D. C. (2018). *How "Alone" are Lone-Actors? Exploring the ideological, signaling and support networks of lone-actor terrorists*. TSAS The Canadian network for research on terrorism, security and society.

Hörnqvist, M. (2014). Repositioning sovereignty? Sovereign encounters with organized crime and money laundering in the realm of accountants. *Theoretical criminology*, vol 18 (4), s. 528–545.

ICSR (2010). *Prisons and terrorism*. Radicalisation and de-radicalisation in 15 countries. London: The international centre for the study of radicalization and political violence.

Jonsson, M. och Larson, C. (2009). Scandinavian Trials Illustrate the Difficulty of Obtaining Terrorist Financing Convictions. *Jamestown Terrorism Monitor*, vol. 7, nr 5.

Jonsson, M. (2020). *Effektiviteten i EU:s åtgärder mot terroristfinansiering 2010–2019. Höga kostnader, svårsmätta resultat*. Projektnummer: E13741. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Korsell, L. E. (2003). *Bokföringsbrott: en studie i selektion*. Avhandling. Stockholm: Stockholms universitet.

LaFree, G. och Freilich, J.D. (2019) Government Policies for Counteracting Violent Extremism. I: *Annual Review of Criminology 2019*. Nr. 2, s. 383–404.

Liang, C. S. (2016) *The criminal jihadists: Insights into Modern Terrorist Financing*. GCSP: Geneva Centre for Security Policy. Strategic Security Analysis: Augusti 2016, nr 10.

Lin, J. (2019) *The Fight Against Money Laundering and Terrorist Financing: An Analysis of the Financial Action Task Force and its Current Challenges*. GCSP: Geneva Centre for Security Policy. Strategic security analysis. Oktober 2019, issue 7.

Lipsky, M. (2010). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public service*. Russell Sage Foundation.

Malthaner, S. och Waldmann, P. (2014). The Radical Milieu: Conceptualizing the Supportive Social Environment of Terrorist Groups. *Studies in Conflict & Terrorism*, vol 37, nr 12.

NCT (2019). *Helårsbedömning 2019 – sammanfattning*. Stockholm: Säkerhetspolisen.

NCT (2020). *Helårsbedömning 2020 – sammanfattning*. Stockholm: Säkerhetspolisen.

Normark, M. och Ranstorp, M. (2015). *Understanding Terrorist Finance. Modus Operandi and National CTF-Regimes*. Stockholm: Försvarshögskolan, CATS. Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier.

Normark, M., Ranstorp, M. och Ahlin, F. (2017). *Finansiella aktiviteter kopplade till personer från Sverige och Danmark som anslutit sig till terrorgrupper i Syrien och Irak mellan 2013 – 2016*. Rapport på uppdrag av Finansinspektionen. Stockholm: Försvarshögskolan, CATS. Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier.

Oftedal, E. (2015). *The financing of jihadi terrorist cells in Europe*. FFI-rapport 2014/02234. Kjeller: Forsvarets Forskningsinstitut.

Passas, N. (2006). Demystifying Hawala: A Look into its Social Organization and Mechanics, *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, 7:S1, s. 46–62.

Polismyndigheten (2019a). *Kriminell påverkan i lokalsamhället – En lägesbild för utvecklingen i utsatta områden*. Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen. A309.000/2018.

Polismyndigheten (2019b). *Lägesbild 2019*. Polismyndigheten. A521.440/2019.

Polismyndigheten (2019c). *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2019*. Polismyndigheten. A303.013/2019.

Polismyndigheten (2021a). *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*. Polismyndigheten. A052.211/2021.

Polismyndigheten (2021b). *Finanspolisens årsrapport 2020*. Polismyndigheten. A076.210/2021.

Prop. 2001/02:149. *Sveriges tillträde till Förenta nationernas internationella konvention om bekämpande av finansiering av terrorism*.

Ranstorp, M. och Dos Santos, J. (2009). *Hot mot demokrati och värdegrund - en lägesbild från Malmö*. Stockholm: Försvarshögskolan.

Ranstorp, M. (2016). Microfinancing the Caliphate: How the Islamic State is Unlocking the Assets of European Recruits. *Sentinel, Combating Terrorism Center at West Point*, Vol.9, nr 5.

Ranstorp, M. m.fl. (2018). *Mellan salafism och salafistisk jihadism. Påverkan mot och utmaningar för det svenska samhället*. Stockholm: Försvarshögskolan, CATS. Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier.

Ranstorp, M. m.fl. (2020). *Från Nordiska motståndsrörelsen till alternativhögern. En studie om den svenska radikalnationalistiska miljön*. Stockholm: Försvarshögskolan, CATS. Centrum för asymmetriska hot- och terrorismstudier.

Rostami, A. m.fl. (2018). *Våldsbejakande extremism och organiserad brottslighet i Sverige*. Stockholm: Institutet för framtidsstudier.

Romaniuk, P. och Keatinge, T. (2018). Protecting charities from terrorists ... and counterterrorists: FATF and the global effort to prevent terrorist financing through the non-profit sector. *Crime, Law and Social Change*, vol. 69, s. 265–282.

Ruggiero, V. (2019). Hybrids: on the crime–terror nexus. *International Journal of Comparative and Applied Criminal Justice*. Vol 43(1):49–60.

Ryder, N. (2020). *Fraud-enabled terrorism financing: A neglected dossier*. Research briefing no. 4. Project craaft. London: the Royal United Services Institute for Defense and Security Studies.

Schmidt, R. (2018). *Duped: Why gender stereotypes are leading to inadequate deradicalization and disengagement strategies*. Working paper series, nr 18-07. TSAS, The Canadian Network for Research on Terrorism, Security and Society.

Skatteverket (2020). *Penningtvätt och kryptovalutor. En vägledning till misstänkta transaktioner*. Dnr 8-238302.

Strindberg, A. (2019). *Terrorfinansiering. Översikt och analys av litteraturen 2010—2018*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI).

Strindberg, A (2020). *Hawala: En översikt av utmaningen ur terrorfinansieringssynpunkt*. Stockholm: Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI). Projektnummer: E13723.

Svenska Institutet mot penningtvätt (SIMPT) (2020). Grundläggande vägledning om kundkännedom. Tredje upplagan.
https://www.simpt.se/media/1218/grundlaeggande-vaegledning-kundkaennedom-3-uppl_2.pdf

Säkerhetspolisen (2020). *Årsbok 2019*. Stockholm: Säkerhetspolisen.

Säkerhetspolisen (2021). *Årsbok 2020*. Stockholm: Säkerhetspolisen.

Trinkunas, H. (2019). Financing terrorism. I: Chenoweth mfl. (red.), *The oxford handbook of terrorism*. Oxford university press.

Wesseling, M. och de Goede, M. (2018). *Executive summary: Counter terrorism financing policies in the Netherlands: Effectiveness and effects (2013–2016)*. Haag: WODC.

Internetkällor

U.S Department of justice (2020). *Global Disruption of Three Terror Finance Cyber-Enabled Campaigns*. Largest Ever Seizure of Terrorist Organizations' *Cryptocurrency Accounts*. Publicerat den 13 augusti 2020. Hämtat den 20 april 2021. <https://www.justice.gov/opa/pr/global-disruption-three-terror-finance-cyber-enabled-campaigns>

The RAND Corporation (2018). *Bitcoin and the Dark Web: The New Terrorist Threat?* Publicerat den 22 januari 2018. Hämtat den 20 april 2021. <https://www.rand.org/blog/2018/01/bitcoin-and-the-dark-web-the-new-terrorist-threat.html>

Skatteverket (2021). *Kryptovalutor*. Hämtat den 20 april 2021.
<https://skatteverket.se/privat/skatter/vardepapper/andratillgangar/kryptovalutor.4.15532c7b1442f256bae11b60.html?q=bitcoin>

Säkerhetspolisen (2017). *Så mycket har extremistmiljöerna vuxit*. Publicerat den 3 juli 2017. Hämtat den 20 april 2021.
<https://www.sakerhetspolisen.se/ovrigt/pressrum/aktuellt/aktuellt/2017-07-03-sa-mycket-har-extremistmiljoerna-vuxit.html>

Bilageförteckning

Bilaga 1	Metod och material	104
----------	--------------------------	-----

Bilaga 1 Metod och material

Materialet består av intervjuer, analyser av ärenden samt registerkörningar. Dessutom har en referensgrupp med myndighetsrepresentanter följt projektet.

Intervjuerna

Totalt har 70 personer intervjuats vid 41 intervjutillfällen. Eftersom datainsamlingen genomförts under en pandemi som medfört krav på distansarbete, har merparten av intervjuerna – i synnerhet de som genomförts som gruppsamtal – genomförts virtuellt. Vissa intervjuer har genomförts via telefon, och de som behandlar särskilt känsliga frågor har skett personligen. Pandemisituationen har också lett till att en väsentligt större andel av intervjuerna har hållits med myndighetspersoner. Hade situationen varit annorlunda hade vi letat efter fler intervjupersoner inom ideell sektor, för att få en bredare bild av i synnerhet insamling som kan gå till terrorfinansiering, samt de problem regleringen kan medföra vid transaktioner till utlandet. Vissa verksamheter, som etniska föreningar eller lokala mötesplatser, där det går att ta spontan kontakt med människor och fråga sig fram till relevanta intervjupersoner, har varit stängda eller svåra att nå. Hur de olika kategorierna intervjupersoner fördelar sig, framgår av tabell 4.

Tabell 4. Fördelning av intervjupersoner.

Intervjuperson	Antal
Säkerhetspolisen	4
Andra myndigheter	42
Kommuner	7
Privat sektor	8
Ideell sektor/Privatpersoner	9
Totalt	70

I kategorin andra myndigheter återfinns myndigheter i rättsväsendet, utbetalande myndigheter, kontrollmyndigheter och andra relevanta myndigheter som utför administrativa åtgärder. De har främst beskrivit ärenden de själva arbetat med utifrån sin brottskatalog eller sina övriga åtgärder. De innefattar hela rättskedjan, från upptäckt i underrättelseledet, via utredning, till olika typer av beslut om åtgärder och åtal. Vi har pratat med personer från fyra kommuner. Vi har kontaktat väsentligt fler, men enbart dessa fyra hade exempel att beskriva. Intervjuerna inom privat sektor är framför allt genomförda inom bank-, finans- och betaltjänstsektorerna.

Intervjuerna inom ideell sektor och med enstaka privatpersoner har varit med personer som har närmare inblick i våldsbejakande extremistmiljöer eller är involverade i insamling som eventuellt kan utnyttjas för andra syften.

De exakta frågorna har anpassats till vad intervjupersonerna kan prata om, men våra centrala teman har varit desamma i alla intervjuer. Frågorna har handlat om bland annat källor för finansiering, finansiering inom olika våldsbejakande extremistmiljöer, den egna verksamhetens arbete mot terrorfinansiering, myndighetssamverkan, selektionsfaktorer vid utredningen och varför det finns så få domar för finansieringslagen. En majoritet av intervjupersonerna (utanför Säkerhetspolisen) har inledningsvis sagt att de vet relativt lite om terrorfinansiering. De har dock i de flesta fall kunnat beskriva konkreta ärenden där det funnits misstankar om att finansiering gått till en våldsbejakande extremistmiljö. De har också berättat hur den egna organisationen arbetar med frågan och vad de får in respektive lämnar ut för typ av information till Säkerhetspolisen. Många av intervjupersonerna har beskrivit egna ärenden, som rört brottsliga eller åtminstone felaktigt utbetalda medel som gått till aktörer i en våldsbejakande extremistmiljö, och hur deras brottsutredningar eller andra åtgärder kan användas.

Intervjupersonerna inom Säkerhetspolisen har vi fått tillgång till genom vår kontaktperson för projektet. I övriga fall har vi kontaktat samverkande myndigheter genom Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och terrorfinansiering, samt gått via egna upparbetade kanaler till personer som arbetar mot organiserad brottslighet och myndighetssamverkan. De har kunnat hänvisa oss till rätt personer inom den egna verksamheten. Viktigt att poängtera är att intervjupersonerna berättat om sina egna erfarenheter, inte nödvändigtvis arbetsgivarens officiella hållning. Vår bedömning är att viljan att vara självkritisk och lyfta de problem och styrkor som finns på detta område har varit stor.

Vi har frågat intervjupersoner om samtliga extremistmiljöer, men eftersom exemplen som rört våldsbejakande vänsterextremism varit få, har vi också specifikt kontaktat experter på denna miljö. Vissa har dock uppgett att de inte haft närmare inblick i någon finansiering och därför avböjt medverkan.

Intervjuerna har i de flesta fall spelats in och sedan skrivits ut. De har sedan kodats efter temana i denna rapport, i programmet Atlas.ti. De utdrag ur intervjuerna som redovisas i rapporten har anonymiserats och bearbetats till läsbar form.

Ärenden

Vi har bitt Säkerhetspolisen och samverkande myndigheter att ta fram ärenden som kan vara relevanta för projektet. Som framgår av rapporten har andra aktörer än Säkerhetspolisen begränsade möjligheter att bedöma om en handling skulle kunna utgöra terrorfinansiering eller finansiering av våldsbejakande extremistmiljöer. Merparten av ärendena har dock initierats åtminstone delvis till följd av myndighetssamverkan med Säkerhetspolisen. I övriga fall har Säkerhetspolisen visat intresse för fallen eller så har det funnits misstankar på andra sätt kring de personer som utretts. I någon mening har vi både undertäckning och eventuell övertäckning.

Myndigheterna har generellt inga databaser att identifiera ärenden genom, så på vissa håll har våra kontaktpersoner frågat kollegor och vi har fått ut de ärenden som medarbetarna kommit ihåg och kunnat identifiera i arkiven. Läsaren bör också ha i minnet att det enbart finns fyra lagförda brott enligt finansieringslagen. Det innebär att det i de allra flesta fallen inte handlar om styrkt terrorfinansiering. Typärendet är en utredning mot ett vinstdrivande brott som misstänks finansiera terrorism eller aktörer med koppling till våldsbejakande extremistmiljöer.

Vissa ärenden rör en och samma individ, och flera är utredningar riktade mot samma nätverk. Sammantaget är ärendena riktade mot 149 unika personer. Enstaka utredningar riktar sig mot företag eller föreningar utan att någon person pekats ut. I vissa ärenden kan det förekomma flera misstänkta, men här avses det antal personer som är huvudföremål för utredningen. I tabell 5 visas hur ärendena fördelar sig efter den aktör vi begärt ut handlingarna från.

Tabell 5. Ärendena som analyserats.

Aktör som tagit fram ärendet	Antal ärenden
Säkerhetspolisen	9
Skatteverket (fiskala)	49
Försäkringskassan	71
CSN	5
Kommuner	30
Skattebrottsenheten/ Ekobrottsmyndigheten	35
Domstol	1
Totalt	200

Samtliga 9 ärenden från Säkerhetspolisen rör anmälda brott enligt finansieringslagen. Vi har också gjort ett uttag från kriminalstatistiken för att försäkra oss om att alla ärenden inkluderats. Motsvarande kontroller har inte varit möjliga gällande andra myndigheters ärenden.

Ärendena har lite olika status. De som lämnats ut från brottsbekämpande myndigheter är förundersökningar, i några fall med domar i akten. Skatteverkets fiskala del har framför allt lämnat ut omprövningsbeslut. Försäkringskassan har tagit fram kontrollutredningar, i vissa fall med återkrav och polisanmälan med i akten. Övriga har tagit fram ärenden av olika slag – granskningar, beslut och liknande material.

Ärendena har kodats efter ett kodschema med frågor som vilken aktör som utrett, vem personen är, vilken finansiering det handlar om, vilken felaktighet som misstänkts, selektionsfaktorer, och informationsinhämtning med andra aktörer.

Registerkörningar

Populationen baseras på samtliga personer som åren 2017–2019 rapporterats för misstänkta transaktioner av verksamhetsutövare till Finanspolisen, som i sin tur förmedlat dem vidare till Säkerhetspolisen. Det är således personer som rapporterats för att ha misstänkts hantera pengar som skulle kunna utgöra terrorfinansiering. Populationen har körts mot Brås misstankeregister och lagföringsregister. Antalet som rapporterats var 405 unika personer, varav 49 saknade personnummer. Det innebär att vår population innehåller 356 personer.

Uttaget från Brås misstankeregister innehåller uppgifter om samtliga misstankar av graden minst skäligen misstänkt med beslut för perioden 1995-01-01 till och med 2020-04-30. Populationen har också körts mot Brås lagföringsregister. Uttaget innehåller lagföringar i bemärkelsen åtalsunderlåtelse, strafförelägganden och domslut i tingsrätt, hovrätt och högsta domstolen – mellan 1 januari 1973 och 31 december 2019. Särskilda analyser har gjorts för åren 2017–2019, eftersom populationen rapporterades för misstänkta transaktioner under dessa år. Med hjälp av uppgifterna skapas en bild av potentiella brottsliga källor till terrorfinansiering.

Vi har också kört personnumren från ärendena vi analyserat mot den population som rapporterats för misstänkta transaktioner. Vi har fått träff på 17 personer, som hade registrerade brottsmisstankar. Dessa är för få för att kunna redovisas och analyseras närmare.

Seminarier

Under projektets gång har två seminarier genomförts med referensgruppen. De kommer från följande myndigheter: Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorism, Skatteverket, Försäkringskassan, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen och Kronofogden – samt en kommun: Borås stad. Ett inledande seminarium hade planerats, men fick ställas in på grund av pandemin. I stället skickades en text med studiens upplägg ut till referensgruppen, för skriftliga synpunkter. På seminarierna har diskussioner förts kring vad som kommit fram i materialet och vilka förslag på åtgärder som är tänkbara. Det har också varit ett sätt att kontrollera att vi inte missförstått exempelvis centrala regelverk eller arbetsätt. Referensgruppen har också getts möjlighet att faktagranska och lämna synpunkter på felaktigheter och missad information gällande de delar av manuset som berör deras verksamhet.

Begreppet terrorfinansiering kan föra tankarna till konfliktdrabbade länder långt borta, men i själva verket planeras, finansieras och genomförs terrordåd även i Sverige och andra europeiska länder. Dessutom samlas pengar ihop i Sverige, för att skickas till terroristorganisationer utomlands. Ändå finns det till dags dato få svenska domar avseende finansiering av terrorism.

I denna rapport beskrivs hur arbetet mot finansiering av terrorism går till i Sverige. Vi börjar hos så kallade verksamhetsutövare (företag inom bank- och försäkringsbranschen samt kredit- och betaltjänster) som rapporterar misstänkta transaktioner, fortsätter med brottsutredningar enligt finansieringslagen och analyserar andra möjliga åtgärder – oftast olika slags administrativa åtgärder som vidtas av förvaltningsmyndigheter.

Studien bygger huvudsakligen på intervjuer med 70 personer från myndigheter, kommuner, verksamhetsutövare och civilsamhället, samt på en genomgång av 200 ärenden som bedömts ha koppling till finansiering av våldsbejakande extremism.

Rapporten riktar sig i första hand till rättsväsendet och andra samverkande myndigheter, men även till andra aktörer som arbetar mot finansiering av terrorism.



Brottsförebyggande rådet/National Council for Crime Prevention

Box 1386/Tegnérgatan 23, SE-111 93 STOCKHOLM

Tel +46 (0) 8 527 58 400, info@bra.se, www.bra.se

urn:nbn:se:bra-977