



## Meddelande om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism

---

Finansdepartementet

2016-03-08

### Dokumentbeteckning

KOM (2016) 50

Meddelande från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om en åtgärdsplan för förstärkning av kampen mot finansiering av terrorism

### Sammanfattning

Som ett svar på de terroristattacker som ägt rum under senare år har kommissionen lagt fram en bred åtgärdsplan för att ytterligare stärka det europeiska ramverket för bekämpning av finansiering av terrorism och i förlängningen terrorism. Åtgärdsplanen består av tre huvudsakliga avsnitt som tar sikte på att i) hejda penningöverföringar och identifiera finansiering av terrorism, ii) vidta åtgärder mot finansieringskällorna och iii) verka utrikespolitiskt. Under de tre avsnitten presenteras ett antal olika förslag och åtgärder som kommissionen har för avsikt att genomföra eller överväga under de kommande två åren. Närmast i tiden (under andra kvartalet i år) ligger de nya lagförslag som kommissionen har för avsikt att presentera i form av tillägg till det redan beslutade fjärde penningtvättsdirektivet. Dessa syftar till att motverka att det finansiella systemet utnyttjas för finansiering av terrorism och tar sikte bl.a. på de nya tekniker och betalningsmetoder som kan missbrukas av terrorister genom den anonymitet de erbjuder. Kommissionen överväger också ett förslag om att införa centrala bank- och betalkontoregister eller datasöksystem för att underlätta tillgången på sådan information för finansunderrättelseenheter. Därutöver har kommissionen också för avsikt att komma med andra åtgärder som kompletterar den befintliga lagstiftningen – t.ex. harmonisering av kriminaliseringen av penningtvätt och tillämpliga sanktioner, lagförslag mot olagliga kontantförflyttningar och en slutlig bedömning av ett ev. EU-system för frysning av terroristers tillgångar. När det gäller att vidta åtgärder mot

finansieringskällorna har kommissionen för avsikt att komma med förslag till lagstiftning om utökade befogenheter för tullmyndigheter och åtgärder mot finansiering av terrorism genom varuhandel och olaglig handel med kulturföremål samt utforma en åtgärdsplan mot olaglig handel med vilda växter och djur.

Regeringen ställer sig positivt inställd till de flesta av de förslag som kommissionen har för avsikt att lägga fram genom ändringar i det beslutade fjärde penningtvättsdirektivet. När det gäller bank- och betalkontoregister ställer sig regeringen i nuläget försiktigt positiv till att fortsätta behandla frågan men konstaterar att förslaget väcker många frågor om dataskydd och integritet och därmed måste bli föremål för noggranna analyser och överväganden.

## 1 Förslaget

### 1.1 Ärendets bakgrund

De hemska attacker som ägt rum både inom EU men även i omvärlden har åter visat på behovet av att EU arbetar brett mot att förebygga och bekämpa terrorism. Även framväxten av ISIL/Daesh som delvis utgör nya utmaningar och hot understryker vikten av att åtgärder vidtas på EU-nivå som säkerställer att lagstiftningen är ändamålsenlig, att den tillämpas fullt ut och att samarbete och utbyte av information sker på ett effektivt sätt.

Terroristorganisationer och enskilda terrorister är i behov av finansiering både för att genomföra själva terroristdåden men inte minst också för att upprätthålla sina nätverk, rekrytera och för att skaffa förnödenheter. Att strypa tillgången till finansiering, att göra det svårare för terroristerna att undgå upptäckt när de finansierar sig och att använda all information från finansieringsprocessen på ett effektivt och bra sätt i det brottsbekämpande och förebyggande arbetet är därför mycket viktigt i kampen mot terrorism.

Åtgärdsplanen som kommissionen presenterat syftar till att intensifiera kampen mot finansiering av terrorism och bygger på befintliga EU-regler anpassade till nya hot och en uppdatering av strategier och praxis i enlighet med internationella standarder. Åtgärdsplanen utgår från två olika spår – dels hur man bättre spårar och hindrar att terroristorganisationer och deras finansierare överför pengar och andra tillgångar, dels hur terroristorganisationernas inkomstkällor stryps genom att fokus förläggs till att begränsa eller hindra deras förmåga att samla in medel. För att få avsedd verkan måste ansatsen vara bredare än att bara ta sikte på terroristorganisationer och därmed även ta sikte på kringstående aktörer såsom utländska terroriststridande, finansierare, insamlare av medel och alla som medvetet bistår terroristaktiviteter. Arbetet behöver därtill ske både inom EU och i EU:s yttre förbindelser.

Meddelandet innehåller en åtgärdsplan som syftar till att förstärka kampen mot finansiering av terrorism. Åtgärdsplanen kan delas upp i tre olika avsnitt eller delar med åtgärder. Den första delen tar sikte på att hejda penningöverföringar och att identifiera finansiering av terrorism. Den andra delen avser åtgärder mot finansieringskällorna. Den tredje delen i åtgärdsplanen handlar om EU:s utrikespolitik och insatser mot tredjeländ.

### 1.2.1 Avsnitt 1: Hejda penningöverföringar och identifiera finansiering av terrorism

Det första avsnittet, som också innehåller de mest konkreta och i tiden närliggande förslagen på åtgärder, tar avstamp i utgångspunkten att terrorism är gränsöverskridande och starkt beroende av finansiering. En viktig del i att bekämpa terrorism och framtida terroristhandlingar utgörs därför av möjligheten att kunna identifiera, spåra och strypa finansiella transaktioner.

#### 1.2.1.1 Omedelbara åtgärder

Kommissionen menar att det finns ett antal åtgärder som omedelbart kan vidtas för att intensifiera kampen mot finansiering av terrorism inom ramen för den befintliga lagstiftningen. Till dessa hör för det första att medlemsstaterna uppmanas att genomföra det redan beslutade Europaparlamentet och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism (fjärde penningtvättsdirektivet) snabbare än det enligt direktivet gällande datumet 26 juni 2017 – helst innan slutet av 2016.

För det andra kommer kommissionen att påskynda det arbete, som följer av det fjärde penningtvättsdirektivet, med att identifiera tredjeländer med strategiska brister i sina system mot penningtvätt och finansiering av terrorism. En lista med högriskjurisdiktioner ska enligt åtgärdsplanen vara på plats senast under andra kvartalet i år.

För det tredje uppmanas medlemsstaterna att i enlighet med FATF:s rekommendationer och bästa praxis förbättra utbytet av finansiella underrättelser dels mellan finansunderrättelseenheter (s.k. FIU:er) inom och utanför EU, dels mellan dessa och den privata sektorn

#### 1.2.1.2 Nya åtgärder mot missbruk av det finansiella systemet för finansiering av terrorism

Kommissionen presenterar också ett antal förslag på nya åtgärder mot missbruk av det finansiella systemet för finansiering av terrorism. Detta föreslås ske senast under andra kvartalet 2016 i form av förändringar av det befintliga fjärde penningtvättsdirektivet på en rad punkter.

- **Tillämpning av EU-listan över högriskländer utanför EU:**  
Enligt det fjärde penningtvättsdirektivet ska förstärkta åtgärder

vidtas i relationerna med aktörer från länder som är listade till följd av att de har strategiska brister i sina system för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. Dessa åtgärder är dock i nuläget inte exakt definierade. I syfte att klargöra detta aviserar kommissionen att man har för avsikt att införa detaljerade bestämmelser som bygger på de internationella standarderna framtagna av FATF om vilka konkreta åtgärder för kundkännedom och motåtgärder som bör gälla.

- **Växelpattformar för virtuella valutor:** I nuläget är virtuella valutor inte reglerade på EU-nivå. Som ett första steg kommer kommissionen att föreslå att det fjärde penningtvättsdirektivets tillämpningsområde utvidgas till att omfatta växelpattformar för virtuella valutor. Därtill kommer det också övervägas om leverantörer av tillhandahållare av plånböcker för virtuella valutor ska inkluderas under direktivet.
- **Förbetalda instrument (t.ex. förbetalda kort):** Utställare av förbetalda instrument omfattas redan av penningtvättsdirektivet, men kommissionen överväger nu ändringar kopplade till när åtgärder för kundkännedom ska vidtas. Den närmare utformningen av åtgärderna sker med beaktande av konsekvenserna för finansiell inkludering (de förbetalda korten spelar i vissa EU-länder en viktig roll för de individer som annars har svårt att få tillgång till finansiella tjänster) och proportionalitet.
- **Centraliserade bank- och betalkontoregister och centrala datasöksystem:** Genom en ändring i penningtvättsdirektivet kommer kommissionen att föreslå att centraliserade bank- och betalkontoregister eller -datasöksystem införs. Syftet är att förenkla tillgången till uppgifter om bank- och betalkonton för FIU:er och andra behöriga myndigheter. Nära kopplat till detta förslag ligger också kommissionens avsikt att utforska möjligheten till en separat rättsakt för bredare slagningar i bank- och betalkontoregister i andra utredningar och av andra myndigheter än vad som föreskrivs i penningtvättsdirektivet (detta beräknas också ske senast under andra kvartalet).
- **Finansunderrättelseenheter (FIU:ernas) tillgång till och utbyte av information:** Som ett första steg för att underlätta samarbetet mellan FIU:er anpassas reglerna för dessas tillgång till information till de gällande internationella standarderna. I de internationella standarderna betonas nu vikten av att utöka FIU:ernas tillgång till information. I vissa medlemsstater begränsas FIU:erna i dag av ett krav på att en informationsförfrågan till en verksamhetsutövare ska föregås av en rapport om en misstänkt transaktion. Åtgärden kommer att genomföras genom en ändring av penningtvättsdirektivet.

Utöver ändringarna i det fjärde penningtvättsdirektivet kommer kommissionen senast under andra kvartalet 2016 att dels effektivisera EU:s genomförande av FN:s frysningar av tillgångar genom bl.a. bättre informationsflöde mellan EU och FN, dels stärka medlemsstaternas, kommissionens, Europeiska utrikestjänstens och verksamhetsutövarnas förmåga att utbyta information om problem med genomförandet av restriktiva åtgärder (bl.a. informationsutbyte om nya FN-listor genom databasen över finansiella sanktioner).

### *1.2.1.3 Andra initiativ som komplement till befintlig lagstiftning*

Kommissionen aviserar också under det första avsnittet av åtgärdsplanen ett antal andra initiativ som komplement till befintlig lagstiftning.

Harmonisering av kriminaliseringen av penningtvätt och tillämpliga sanktioner är ett sådant initiativ. Alla medlemsstater har kriminaliserat penningtvätt men det finns skillnader mellan medlemsstaterna rörande definitionen av penningtvätt och tillämpliga sanktioner. Kommissionen anser att dessa skillnader skapar hinder för det gränsöverskridande rättsliga och polisiära samarbetet för att bekämpa penningtvätt. Detta påverkar i sin tur åtgärder mot finansiering av terrorism. Kommissionen har därför för avsikt att senast under fjärde kvartalet 2016 lägga fram ett förslag till direktiv om kriminaliseringen av penningtvätt och tillämpliga sanktioner.

Därutöver avser kommissionen som ett andra initiativ också att vidta åtgärder mot olagliga kontantförflyttningar mot bakgrund av att kontantbetalningar ofta används för att finansiera terroristaktiviteter. Den befintliga lagstiftningen (EU-förordning 1889/2005) föreskriver kontroller av personer som för med sig motsvarande 10 000 euro eller mer i kontanter när de reser in i eller ut ur EU. Enligt kommissionens bedömning behöver nämnd förordnings tillämpningsområde utökas till kontanter som skickas med post eller som gods, och myndigheterna behöver kunna agera avseende mindre kontantbelopp om olagliga aktiviteter misstänks. Det är också tänkbart att åtgärder kan vidtas när det gäller ädelmetaller och andra höglivda värdefulla varor. Vidare är det också enligt kommissionen tänkbart att ompröva de övre gränserna för kontantbetalningar eftersom det i flera medlemsstater finns förbud mot kontantbetalningar över ett visst belopp.

Ett tredje initiativ som kommissionen lyfter fram är komplettering av EU-reglerna för spårning och frysning av terroristernas tillgångar. Enligt artikel 75 i EUF-fördraget finns en möjlighet för EU att utforma regler för att kunna vidta administrativa åtgärder för att uppnå målen om att förebygga och bekämpa terrorism och då mera specifikt med syftet att slå ut terroristers finansiering och avskräcka sympatisörer (t.ex. medelanskaffare) genom åtgärder som gäller i hela EU. Artikel 75 utgör en rättslig grund för att, utöver det system som redan finns för frysning av tillgångar enligt FN-systemet i fråga om personer med anknytning till internationell terrorism, också kunna omfatta personer med koppling till annan terrorism än de

internationella grupper som står på FN:s listor. Som en del av bedömningen av eventuella EU-regler om frysning av terroristers tillgångar enligt artikel 75 överväger kommissionen även ömsesidigt erkännande av nationella frysningsbeslut (t.ex. genom ett europeiskt frysningsbeslut). En slutlig bedömning av behovet av ett ev. nytt EU-system för frysning av terroristers tillgångar respektive förstärkning av befintliga regler om ömsesidigt erkännande av frysnings- och förverkandebeslut beräknas ske senast fjärde kvartalet 2016.

Vid samma tidpunkt aviserar kommissionen också att man har för avsikt att lämna en slutlig bedömning om huruvida ett nytt EU-baserat system för spårning av internationella transaktioner (Terrorist Finance Tracking System (TFTS)) ska införas. Befintligt finns redan ett program för spårning av finansiering av terrorism – EU-US Terrorist Finance Tracking Programme (TFTP). Kommissionen konstaterar att även om en konsekvensanalys från 2013 noterade att det befintliga systemet fungerar som avsett kan det finnas anledning att se över om det finns något behov av att införa mekanismer som kompletterar TFTP för att täppa till kryphål och fånga upp transaktioner som annars kanske inte kan spåras.

### **1.2.2 Avsnitt 2: Åtgärder mot finansieringskällorna**

Det andra avsnittet tar sin utgångspunkt i källorna till finansiering av terrorism och att dessa kan komma både från legitima håll (t.ex. ideella föreningar och insamlingar) och kriminell verksamhet. Hotet från Daesh har delvis visat på nya problem och utmaningar genom att deras främsta inkomstkällor är olaglig vinst genom ockupation av land, plundring av banker, utpressning, kontroll av oljefält och raffinaderier, rån, människorov mot lösen, smuggling av kontanter samt gräsrotsfinansiering.

En uppenbar brist i de befintliga EU-reglerna är enligt kommissionen att dessa inte ger tullmyndigheterna möjlighet att själva ingripa verkningsfullt. Kommissionen kommer därför senast under andra kvartalet 2017 lägga förslag till lagstiftning om utökade befogenheter för tullmyndigheter och åtgärder mot finansiering av terrorism genom varuhandel.

En annan inkomstkälla för Daesh har varit att plundra och sälja arkeologiska lämningar och kulturföremål. De två förordningar som redan finns och som innehåller restriktioner mot handel med kulturföremål som olagligen förts bort från Irak och Syrien har begränsad verkningskraft. Kommissionen kommer därför att senast under andra kvartalet 2017 överväga en mer övergripande lösning för kampen mot finansiering av terrorism genom smuggling av kulturföremål.

Därutöver kommer kommissionen också under första kvartalet 2016 ta fram en EU-åtgärdsplan mot olaglig handel med vilda växter och djur som också anses vara en annan källa till finansiering av terrorism och liknande aktiviteter.

Det tredje avsnittet i åtgärdsplanen utgörs av de åtgärder som kommissionen och utrikesrepresentanten kommer att vidta på det internationella planet och rollen som en aktiv aktör i den internationella kampen mot finansiering av terrorism.

Utöver arbetet som EU bedriver när det gäller FN:s globala antiterrorismstrategi, inom Global Counter-Terrorism Forum (GCTF) samt inom Financial Action Task Force (FATF), är det också enligt kommissionen viktigt att EU stödjer sina partnerländer – särskilt grannländerna – som hotas av samma grupper som har angripit EU. En bredare löpande satsning görs för att hjälpa tredjelandsregeringar att följa FN:s säkerhetsråds resolutioner och FATF:s rekommendationer i syfte att stärka kapaciteten att bekämpa finansiering av terrorism.

Kommissionen och utrikesrepresentanten kommer att fördjupa det löpande samarbetet med tredjeländer om upprättande och upprätthållande av svarta listor över terroristorganisationer i de fall där listor upprättade av tredjeländers myndigheter tjänar som underlag för terroristlistor i EU. Arbetet ska också omfatta fortsatta kontakter, dvs. dialog, med tredjeländer för anpassning till de befintliga restriktionerna mot terrorism.

Det finns sannolikt också ett behov av att EU bidrar med hjälp till tredjeländer för att bekämpa olaglig handel med kulturföremål och användning av vinst från detta för finansiering av terrorism. Senast under fjärde kvartalet 2016 kommer ett projekt inledas för tekniskt bistånd till länder i Mellanöstern och Nordafrika i kampen mot smuggling av kulturföremål.

### 1.3 Gällande svenska regler och förslagets effekt på dessa

Det nu gällande fjärde penningtvättsdirektivet, 2015/849/EU, håller på att genomföras i svensk lagstiftning. Ett betänkande (SOU 2016:8) lämnades den 1 februari 2016 av den särskilde utredare som hade fått i uppdrag av regeringen att ta fram förslag på hur det fjärde penningtvättsdirektivet ska genomföras i svensk lag. Kortfattat föreslås de ändringar som föranleds av det fjärde penningtvättsdirektivet till stora delar regleras i en ny penningtvättslag. De relativt begränsade tillägg till det fjärde penningtvättsdirektivet som kommissionen i åtgärdsplanen aviserar att de har för avsikt att presentera kommer sannolikt att införlivas genom ett antal relativt begränsade ändringar av den nya föreslagna penningtvättslagen. Det är dock i nuläget svårt att överblicka den exakta omfattningen på dessa ändringar eftersom det ännu inte presenterats några konkreta förslag.

Det tredje penningtvättsdirektivet genomfördes genom lagen (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Regler finns även i förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättsförordningen). I förordningen ges

bemyndiganden för Finansinspektionen, Lotteriinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen samt länsstyrelserna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län att meddela föreskrifter.

2015/16:FPM53

Penningtvättslagen syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och annan näringsverksamhet utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Penningtvättslagen innehåller bl.a. regler om kundkänedom, rapporteringskrav, registerfrågor och tillsyn.

När det gäller ömsesidigt erkännande av beslut om frysning respektive om förverkande inom EU finns sedan tidigare lagen (2005:500) om erkännande och verkställighet inom Europeiska unionen av frysningsbeslut och lagen (2011:423) om erkännande och verkställighet av beslut om förverkande inom Europeiska unionen. Genom dessa lagar har bakomliggande EU-rättsakter genomförts i svensk rätt. Det är i nuläget inte möjligt att bedöma hur dessa författningar skulle kunna komma att påverkas av kommissionens initiativ att förstärka ömsesidigt erkännande av frysnings- och förverkandebeslut.

## 1.4 Budgetära konsekvenser / Konsekvensanalys

Eftersom meddelandet enbart utgörs av en föreslagen åtgärdsplan finns det inga konsekvenser förknippade med konkreta förslag att redogöra för i nuläget.

## 2 Ståndpunkter

### 2.1 Preliminär svensk ståndpunkt

Regeringen är positivt inställd till de omedelbara åtgärder som kommissionen identifierat. Regeringen kommer att göra sitt yttersta för att så snabbt som möjligt genomföra det redan beslutade fjärde penningtvättsdirektivet.

Regeringen stödjer i huvudsak de förslag på nya åtgärder som kommissionen föreslår bl.a. genom ändringar av det beslutade fjärde penningtvättsdirektivet – såsom tillämpning av EU-listan över högriskländer utanför EU, utvidgat tillämpningsområde såvitt avser växelplattformar för virtuella valutor och förbetalda instrument samt åtgärder för att förbättra och underlätta finansunderrättelseenheters tillgång till information. När det gäller förslaget om centraliserade bank- och betalkontoregister och centrala datasökssystem ställer sig regeringen i nuläget försiktigt positiv till att förslaget analyseras och behandlas vidare. Förslaget väcker emellertid frågor om dataskydd och personlig integritet som måste analyseras och övervägas närmare.



När det gäller de övriga initiativen som kommissionen avser att presentera får regeringen återkomma till riksdagen när förslagen blivit mera preciserade.

## 2.2 Medlemsstaternas ståndpunkter

Inte kända

## 2.3 Institutionernas ståndpunkter

Inte kända

## 2.4 Remissinstansernas ståndpunkter

Inte kända

## 3 Förslagets förutsättningar

### 3.1 Rättslig grund och beslutsförfarande

–

### 3.2 Subsidiaritets- och proportionalitetsprincipen

Meddelandet i fråga är en åtgärdsplan, inte en lagstiftningsakt, och därmed måste kommissionen i detta skede inte motivera förslaget enligt subsidiaritetsprincipen. Regeringens preliminära bedömning är emellertid ändå att det övergripande målet överensstämmer med subsidiaritetsprincipen. Terrorismen och dess finansiering är i högsta grad gränsöverskridande företeelser. Det framstår som rimligt att målen för de aviserade åtgärderna inte i tillräcklig utsträckning skulle kunna uppnås av medlemsstaterna, vare sig på central nivå eller på regional och lokal nivå, och därför bättre skulle kunna uppnås på unionsnivå.

#### 4.1 Fortsatt behandling av ärendet

Kommissionen har för varje aviserad åtgärd angett en ungefärlig tidpunkt för när lagförslag kommer. De första lagförslagen beräknas komma senast under andra kvartalet i år.

#### 4.2 Fackuttryck/termer

*FATF*: förkortning för den mellanstatliga organisationen Financial Action Task Force som beslutar om internationella standarder för bekämpning av penningtvätt, finansiering av terrorism och finansiering av massförstörelsevapen. I februari 2012 beslutades om 40 reviderade rekommendationer. FATF består av 37 medlemmar – 35 länder och två organisationer. Sverige har varit medlem sedan organisationens start 1989.

*Finansunderrättelseenhet*, ofta förkortat *FIU* – *Financial Intelligence Unit*: finansunderrättelseenhet som i Sverige utgörs av Finanspolisen (Fipo), som organisatoriskt faller under Nationella Operativa Avdelningen (NOA) vid Polismyndigheten.

*Global Counter-Terrorism Forum (GCTF)*: sammanslutning av 30 länder (Algeriet, Australien, Colombia, Danmark, Egypten, EU, Frankrike, Indien, Indonesien, Italien, Japan, Jordanien, Kanada, Kina, Marocko, Nederländerna, Nya Zeeland, Nigeria, Pakistan, Qatar, Ryssland, Saudiarabien, Sydafrika, Spanien, Schweiz, Turkiet, Tyskland, UAE (Förenade Arabemiraten), Storbritannien och USA) som etablerades år 2011 i syfte att upprätta en struktur för att bekämpa samtidens terroristhot. Ansatsen har sex olika tematiska arbetsgrupper som samtliga söker identifiera anti-terrorismutmaningar, kapacitetsbrister eller behov, behandla initiativ och aktiviteter för att besvara dessa brister eller behov och mobilisera den politiska viljan, finansiella resurser och expertis för genomförande av desamma. Sverige är inte medlem i GCTF men deltar som observatör.

*EU-US Terrorist Financing Tracking Programme (TFTP)*: ett program som sattes upp av det amerikanska finansdepartementet efter terroristattacker den 11 september 2001 och som syftade till att spåra finansiella transaktioner (med hjälp av s.k. SWIFT-data – dvs. information om alla elektroniska överföringar som görs). I enlighet med det avtal som finns mellan EU och USA görs datan tillgänglig efter förfrågan.