



NATIONAL RISIKOVURDERING AF TERRORFINANSIERING I DANMARK 2019

Forord

Nærværende risikovurdering er udarbejdet på baggrund af den værdifulde feedback, som Danmark modtog fra Financial Action Task Force (FATF) i den gensidige evalueringsrapport af Danmark i 2017.

PET's vision er at være en analytisk baseret efterretnings- og sikkerhedstjeneste. Derfor vil PET gerne fremhæve den positive påvirkning, som feedbacken har haft på PET's metodiske og analytiske tilgang til arbejdet med udvikling af et risikobillede for 2019. Feedbacken accentuerede nogle forbedringspunkter, som PET har taget til efterretning, og som udgør afsættet for det analytiske arbejde med udarbejdelsen af ”*National risikovurdering af terrorfinansiering i Danmark 2019*” (NRA TF). PET har opnået mange gode læringspunkter undervejs. Men vi stopper ikke hér – for vores ambitioner er større. I lyset af vores vision stiller det nu krav til, at læringspunkterne fra den gennemførte proces omsættes til videreudvikling og styrkelse af såvel det analytiske som det forebyggende arbejde.

Fokuspunkt: Vi skal turde dele

I september 2018 blev ”*National strategi til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering 2018-2021*” fremlagt. Med strategien er der defineret en ramme for, hvordan såvel myndigheder som private aktører skal forebygge og bekæmpe terrorfinansiering. I forbindelse med udarbejdelsen af risikobilledet for 2019 har PET løbende orienteret og drøftet fremdrift, delkonklusioner og hovedkonklusioner i regi af HvidvaskForum og med udvalgte private aktører. PET ønsker, at samarbejdet kan udvikles yderligere i 2020 og i årene fremover med henblik på at opnå en mere effektiv bekæmpelse af terrorfinansiering. Et område, som efter PET's vurdering rummer et stort uudnyttet potentiale, er dedikerede operative beslutningsfora med det formål at sikre en endnu større nyttiggørelse af de informationer, som myndigheder, private aktører og brancheorganisationer måtte være i besiddelse af.

Tak for jeres deltagelse

PET vil gerne takke alle involverede i udarbejdelsen af NRA TF. PET ser frem til at besøge myndigheder og private aktører og dermed medvirke til, at risikobilledet for 2019 bliver et værdiskabende produkt.

Med venlig hilsen
PET

Indholdsfortegnelse

| | |
|---|-----------|
| Forord | 2 |
| Kapitel 1: Sammenfatning | 4 |
| Rapportens konklusioner | 5 |
| Kapitel 2: Indledning | 7 |
| Terrorfinansiering som felt..... | 7 |
| Nyttiggørelse af viden skal forbedres..... | 7 |
| Metode..... | 8 |
| Projektdesign..... | 9 |
| Begrebet terrorfinansiering..... | 9 |
| PET's indsats mod terrorfinansiering | 11 |
| PET's efterforskningsmuligheder | 11 |
| En ny tilgang til arbejdet med terrorfinansiering | 12 |
| Fra delresultater til endelig godkendelse..... | 12 |
| Rigsfællesskabet | 13 |
| Kapitel 3: Tidstypiske karakteristika ved terrorfinansiering i Danmark | 15 |
| Datagrundlag | 15 |
| Fire markører, der har præget terrorfinansieringsområdet i 2016-2018..... | 15 |
| Opsummering..... | 17 |
| Kapitel 4: Risikobillede 2019 | 18 |
| Risikoområdernes karakteristika | 21 |
| Epicenter | 21 |
| Generelle og tværgående risici..... | 23 |
| Strukturelle risici | 25 |
| Kapitel 5: Fokus på samarbejde | 27 |
| Myndighedssamarbejde og koordinering | 27 |
| HvidvaskForum..... | 27 |
| Operativt Myndighedsforum: Øget samarbejde om fælles udfordringer | 27 |
| HvidvaskForum+ | 28 |
| Kapitel 6: Perspektiver frem mod 2023 | 29 |
| Teknologisk udvikling | 30 |
| Terrorfinansiering skal mødes af samfundet og ikke af én enkelt myndighed | 30 |
| Efter udgivelsen..... | 30 |

Kapitel 1: Sammenfatning

Formålet med ”*National risikovurdering af terrorfinansiering i Danmark 2019*” (NRA TF) er at vurdere risikoen for terrorfinansiering i Danmark og identificere, analysere og vurdere de risici, der påvirker denne risiko.

Risikobilledet for 2019 er et analytisk nedslag, som afspejler de problematikker og fokusområder, der for nuværende er dominerende på terrorfinansieringsområdet i Danmark. Det udviklede risikobillede for 2019 udpeger 30 risikoområder. De 30 risikoområder er analyseret og prioriteret, og PET har vurderet perspektiverne for områderne.

Risikobilledet for 2019 er udviklet på baggrund af en analytisk gennemgang af indsamlet data omhandlende terrorfinansieringsundersøgelser og terrorfinansieringsefterforskninger i perioden 2016-2018. Endvidere er risikobilledet for 2019 baseret på indsamlet empiri fra afholdte risikomøder med udvalgte myndigheder og interessenter fra den private sektor.

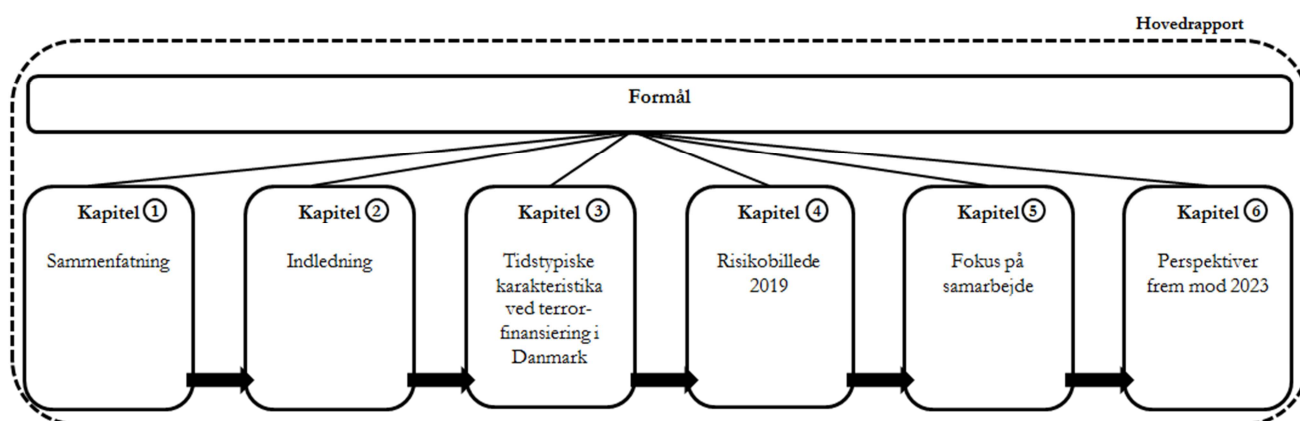
Ambitionen med designet af risikobilledet for 2019 er:

- At identificere, hvilke områder der udgør en mindre eller højere risiko for terrorfinansiering i Danmark.
- At sikre en risikobaseret tilgang til bekæmpelse af terrorfinansiering i Danmark.
- At skabe en risikobaseret og løsningsorienteret ramme omkring den videre dialog med myndigheder og private aktører, herunder brancheorganisationer.

Ved at identificere og vurdere relevante risikoområder sikres en risikobaseret og løsningsorienteret tilgang til bekæmpelse af terrorfinansiering i Danmark. Risikovurderingen kan bidrage til, at de relevante myndigheder iværksætter passende og egnede foranstaltninger til at bekæmpe terrorfinansiering. Samtidig belyser risikovurderingen de områder, hvor der er behov for samarbejde på tværs af de relevante myndigheder og med relevante private aktører. Herudover kan NRA TF præsenteres for private aktører, så disse gøres opmærksom på, hvilke områder der særligt er følsomme over for terrorfinansiering.

Hovedrapporten: NRA TF

- En indføring i det nationale risikobillede 2019.
- Hovedrapporten vil være et offentligt tilgængeligt dokument.
- Der udarbejdes en engelsk version af hovedrapporten, blandt andet til udlevering til relevante internationale organisationer som for eksempel FATF.
- Hovedrapporten tager afsæt i terrorfinansieringsundersøgelser (TF-undersøgelser), der dækker:
 - Undersøgelser af TFR/STR/SAR² fremsendt af Hvidvasksekretariatet i SØIK³ (se forklaring af forkortelserne i kapitel 3 under afsnittet om datagrundlag).
 - Terrorfinansieringssager iværksat på PET's egen foranledning.



Figur 1: NRA TF opbygning

Rapportens konklusioner

- Bekæmpelse af terrorfinansiering er en samfundsopgave, som involverer både myndigheder og den private sektor.
- Strategisk og operativt samarbejde, videndeling og datadeling er helt centrale områder for reduktion af risiko for terrorfinansiering.
- Risikoområderne knytter sig til anskaffelse, transport og anvendelse af midler. Derudover er der en række risikoområder, som vedrører tværgående og strukturelle forhold. Blandt risikoområderne, der er direkte centreret omkring terrorfinansiering, jf. straffelovens § 114 b, er der en række sammenfald med højrisikoområder inden for hvidvask. Eksempelvis pengeoverførselsvirksomhed og kontantkuréer.
- De underretninger, der er modtaget med mistanke om terrorfinansiering i perioden, bidrager til at styrke det eksisterende efterretningsbillede og øger PET's indsigt i persongrupper og miljøer, som ikke i forvejen var kendt af PET.
- Aktører med CVR-numre er i et ikke ubetydeligt omfang involveret i sager med mistanke om terrorfinansiering. PET betragter registrering med CVR-nummer som en risikoforøgende

² Terrorism Financing Report (TFR), Suspicious Transaction Report (STR) og Suspicious Activity Report (SAR)

³ SØIK er en forkortelse for Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet.

omstændighed, idet registreringen giver adgang til en række yderligere kriminalitetsformer, som ikke er tilgængelige for privatpersoner, og giver samtidig mulighed for markant at øge det kriminelle provenu. Anvendelsen af CVR-numre i sager med mistanke om terrorfinansiering understreger behovet for et tæt myndighedssamarbejde på tværs af relevante ministerier og myndigheder, så både strategi, analyser og operative oplysninger koordineres og deles.

- Den samlede undersøgelse af underretninger viser, at der er benyttet et betydeligt antal forskelligartede fremgangsmåder, og at der ud over pengeoverførsel ikke er en særlig fremherskende fremgangsmåde. Underretningerne kan ofte indeholde flere fremgangsmåder, hvor digital overførsel af penge (typisk bankoverførsel eller overførsel via pengeoverførselsvirksomhed) indgår i over halvdelen af underretningerne.
- PET vurderer specifikt i forhold til foreninger, at overførsel af midler eller goder/genstande til udlandet indebærer en øget risiko for terrorfinansiering, og at dette i særdeleshed gør sig gældende ved sammenfald med indsamlinger, mangelfulde formålsbeskrivelser og tvivlsom omgang med formalia. PET forventer, at der fremadrettet vil være et betydeligt myndighedsfokus på indsamlingsområdet, og PET forventer at udgive en særskilt terrorfinansieringsrisikovurdering på NPO-området (området for non-profit organisations) i 1. kvartal af 2020.
- PET vurderer, at et operativt myndighedssamarbejde, hvor relevante myndigheder bl.a. kan drøfte konkrete sager, afdække konkrete operativ risici og koordinere konkrete myndighedstiltag, afgørende vil kunne reducere risikoen for terrorfinansiering.
- PET forventer ikke afgørende ændringer i risikobilledet de kommende 1-2 år. Det forventes, at de klassiske anskaffelses- og transportformer fortsat vil være dominerende. På det lidt længere sigt forventes en splittelse mellem modus knyttet til de simple og kontantbaserede metoder og modus knyttet til digitalisering – herunder kryptovaluta, internetbaseret bedrageri mv.

Kapitel 2: Indledning

NRA TF formidler den på udgivelsestidspunktet bedst mulige viden om terrorfinansiering i Danmark og skaber derved grundlag for en risikobaseret tilgang til bekæmpelse af terrorfinansiering i Danmark.

Det opnås ved følgende handlinger:

- Beskrive hvad der kendetegner terrorfinansiering i Danmark på baggrund af indsamlet data.
- Beskrive hvilke faktorer, som PET vurderer fremadrettet vil være negativt drivende inden for terrorfinansieringsområdet i lyset af internationale erfaringer og efterretninger fra samarbejdspartnere.
- Beskrive hvilke fremtidige tendenser og risikoområder, som centrale private aktører og myndigheder vurderer er negativt drivende inden for terrorfinansiering i Danmark.
- Inddrage TF NRA i den fremadrettede dialog mellem de relevante myndigheder og med relevante repræsentanter fra den private sektor om initiativer og samarbejde til reduktion af risikoen for terrorfinansiering i Danmark.

Terrorfinansiering som felt

PET vurderer, at terrorfinansiering på nationalt niveau må betragtes som et mindre omfangsrigt kriminalitetsområde i forhold til for eksempel hvidvaskområdet. Terrorfinansiering i dansk regi er for nærværende kendetegnet ved at:

- Være et mindre sagsområde målt på sagsmængden.
- Sagerne rummer ikke samme volumen pengemæssigt, som hvidvasksagerne der efterforskes i politiet.
- Et begrænset antal domfældelser.

Terrorfinansiering har haft fokus både nationalt og internationalt. Den 19. september 2018 indgik Socialdemokratiet, Venstre, Dansk Folkeparti, Det Radikale Venstre, Socialistisk Folkeparti, Det Konservative Folkeparti og Liberal Alliance en politisk aftale om yderligere initiativer til styrkelse af indsatsen mod hvidvask og terrorfinansiering, der bl.a. indeholder en national strategi til bekæmpelse af hvidvask- og terrorfinansiering 2018-2021. Den 27. marts 2019 indgik den samme kreds af partier en politisk aftale om styrkelse af indsatsen mod finansiel kriminalitet. I marts 2019 vedtog FN's Sikkerhedsråd enstemmigt resolution 2462 om bekæmpelse af terrorfinansiering.

Samfundsgevinsten ved at bekæmpe terrorfinansiering er i sidste ende meget konkret. Det handler om at undgå, at en person, gruppe eller sammenslutning får mulighed for at skræmme eller skabe frygt i befolkningen ved voldelige og ødelæggende handlinger.

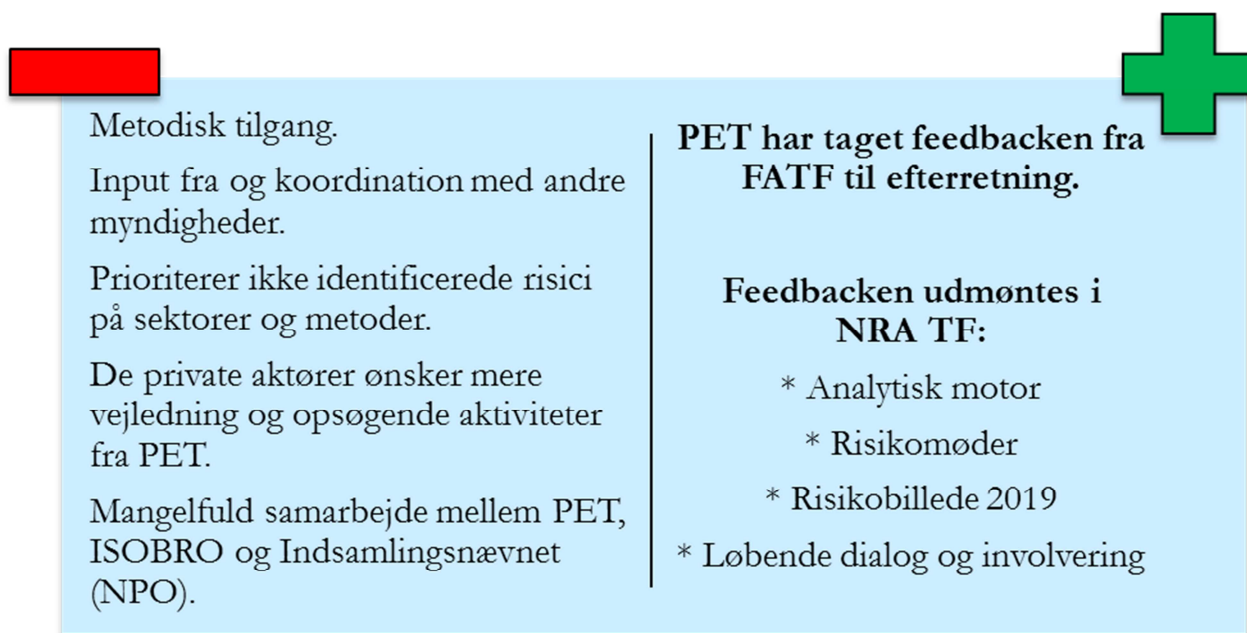
Nyttiggørelse af viden skal forbedres

Nærværende NRA TF belyser nogle væsentlige facetter af terrorfinansiering, som berettiger det øgede fokus på området. Her skal især fremhæves kompleksiteten, der ligger i bekæmpelsen af terror-

finansiering. Bekæmpelsen af terrorfinansiering er kompleks og stiller store krav til de involverede parter, da terrorfinansiering typisk går på tværs af ressortområder, offentlig og privat sektor og landegrænser. Det kræver, at der tænkes i nye løsningsmodeller for eksempel i relation til nyttiggørelse af den viden, som aktørerne i den offentlige og private sektor besidder. Derfor er det internationale og nationale fokus på nyttiggørelse af viden en grundlæggende forudsætning for at skabe en fælles forståelsesramme, inden for hvilken fremtidige tiltag skal tage afsæt.

Metode

Nærværende version af NRA TF er inspireret af The Financial Action Task Force's (FATF) evaluering af Danmark i the "Mutual Evaluation Report for Denmark 2017". PET har bestræbt sig på så vidt muligt at indarbejde FATF's anbefalinger, hvilket betyder, at NRA TF bygger på en helt ny tilgang til risikovurdering af terrorfinansieringsområdet i Danmark (se figur 2). Det har udmøntet sig i flere produkter og aktiviteter, herunder at der er opbygget en helt ny metodisk ramme samt gennemført et større antal interviews med en bred gruppe af interessenter fra både offentlige myndigheder, interesseorganisationer og private virksomheder.



Figur 2: Sammendrag af FATF's kritikpunkter

De metodiske og analytiske overvejelser bag de enkelte kapitler er nærmere foldet ud i en bilagsrapport (se figur 3).

Projektdesign

NRA TF består overordnet af tre produkter:

Hovedrapporten

- En indføring i det nationale risikobillede 2019.
- Hovedrapporten vil være et offentligt tilgængeligt dokument.
- Der produceres en engelsk version af hovedrapporten, blandt andet til udlevering til relevante internationale organisationer som for eksempel FATF.
- Hovedrapporten tager afsæt i terrorfinansieringsundersøgelser (*TF-undersøgelser*), der dækker:
 - Undersøgelser af TFR/STR/SAR fremsendt af Hvidvasksekretariatet i SØIK (se forklaring af forkortelserne i kapitel 3 under afsnittet om datagrundlag).
 - Terrorfinansieringsefterforskninger (*TF-efterforskninger*), som er sager igangsat på PET's egen foranledning.

Analyse og vurdering af udvalgte risikoområder

- PET's analyse og vurdering af udvalgte risikoområder
- Ikke offentligt tilgængeligt

En beskrivelse af de analytiske og metodiske overvejelser i forbindelse med designet af NRA TF

- En gennemgang af de metodiske og analytiske overvejelser projektet er funderet på.
- Dokumentet er en samling af redskaber, som projektet har udviklet specifikt til brug for udarbejdelsen af nævrende NRA TF.
- Dokumentet er klassificeret og vil som udgangspunkt ikke være offentligt tilgængeligt.

Figur 3: Projektdesign

Hovedsigtet med denne nedbrydning af NRA TF i tre leverancer (se figur 3) har været at skabe nogle klart afgrænsede produkter med hver deres anvendelsesformål.

Begrebet terrorfinansiering

I Danmark er terrorfinansiering kriminaliseret i straffelovens § 114 b:

”Med fængsel indtil 10 år straffes den, som

- 1) direkte eller indirekte yder økonomisk støtte til,*
- 2) direkte eller indirekte tilvejebringer eller indsamler midler til eller*
- 3) direkte eller indirekte stiller penge, andre formuegoder eller*
finansielle eller andre lignende ydelser til rådighed for

en person, en gruppe eller en sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a ”.

Bestemmelsen kriminaliserer finansiering af terrorvirksomhed i form af økonomisk støtte eller formidling af midler med videre til personer eller grupper, der er involveret i terrorisme eller terrorlignende handlinger:

- § 114 b, nr. 1, retter sig mod den enkelte bidragsyder, der af egne midler giver økonomisk støtte til en person, gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå terror eller terrorlignende handlinger omfattet af straffeloven § 114 eller § 114 a.
- § 114 b, nr. 2, retter sig mod den mellemmand eller formidlingsorganisation, der indsamler eller på anden måde tilvejebringer midler, for eksempel ved at skaffe lån til en sådan person, gruppe eller sammenslutning, der begår eller har til hensigt at begå handlinger omfattet af § 114 eller § 114 a.
- § 114 b, nr. 3, retter sig mod pengeinstitutter og andre, der i erhvervsmæssig sammenhæng eller på anden måde med henblik på at opnå fortjeneste stiller penge eller andre finansielle ydelser til rådighed eller formidler sådanne ydelser til terrorgrupper.

Det skal bemærkes, at det ikke kun er strafbart at stille midler eller finansielle tjenesteydelser til rådighed for en terrorgruppes ulovlige aktiviteter. Også finansiering af en terrorgruppes lovlige aktiviteter vil være strafbar, hvis den handlende har den fornødne viden med hensyn til, at blot en af gruppens aktiviteter er terrorvirksomhed. Bidragsyderen behøver ikke direkte at overføre midler til gruppen. Blot det står bidragsyderen klart, at midlerne i sidste ende vil komme terrorgruppen til gode, vil gerningsindholdet være opfyldt.

Det er op til domstolene i en konkret sag om overtrædelse af § 114 b at vurdere, hvorvidt en person, gruppe eller sammenslutning begår eller har til hensigt at begå terror efter straffelovens § 114 eller terrorlignende aktiviteter efter straffelovens § 114 a. Der skal i sager om finansiering af terrorisme herudover føres bevis for, hvorvidt den konkrete finansiering af aktiviteter er strafbar efter § 114 b, herunder om der er det fornødne forsæt til finansiering af terrorisme.

Midlerne til terrorfinansiering kan være opnået på såvel lovlig som ulovlig vis. Der kan således både være tale om, at penge 'sortvaskes' – det vil sige, at legalt optjente midler benyttes til finansiering af et illegalt formål eller på anden vis føres fra lovligt til ulovligt regi – eller at midlerne kommer fra en eller flere kriminelle handlinger og benyttes til finansiering af terrorisme.

Aktiviteter relateret til terrorfinansiering kan deles op i fire faser:

- 1) Fremskaffelse af midler gennem eksempelvis indsamlinger eller kriminelle aktiviteter.
- 2) Opbevaring af midlerne.
- 3) Overførsel af midlerne til modtagere i eksempelvis udlandet.
- 4) Den konkrete anvendelse af midlerne til terrorrelaterede aktiviteter.

PET's indsats mod terrorfinansiering

Som national sikkerhedsmyndighed har PET til opgave at forebygge, efterforske og modvirke trusler mod friheden, demokratiet og sikkerheden i det danske samfund. Det gælder såvel trusler i Danmark som trusler, der er rettet mod danskere og danske interesser i udlandet.

PET's arbejde med at identificere, forebygge og imødegå trusler mod den nationale sikkerhed foregår i stigende grad uden for Danmarks grænser og i samarbejde med andre landes myndigheder. Dette er en naturlig konsekvens af, at sikkerhedsmæssige trusler mod Danmark ofte har en grænseoverskridende karakter og involverer grupper, netværk og personer i udlandet, der udgør en trussel mod danske interesser såvel i Danmark som i udlandet.

I PET's løbende efterretningsarbejde er der fokus på mulighederne i de finansielle spor i forbindelse med den operative indsats, herunder eventuelle overtrædelser af den danske terrorlovgivning. I relation til indsatsen mod terrorfinansiering er PET i tæt samarbejde med danske kontrol- og tilsynsmyndigheder og deres løbende indsats mod privatpersoner og virksomheder, der er omfattet af hvidvaskloven. Desuden er den finansielle sektors lovmæssige forpligtelser på området ligeledes af afgørende betydning for den samlede danske indsats på området.

På denne baggrund er PET i løbende kontakt med en bred vifte af relevante myndigheder med henblik på udveksling af erfaringer og oplysninger. Endvidere er PET i tæt dialog med den finansielle sektor og relevante brancheorganisationer om fremgangsmåder, trends og indikatorer på terrorfinansiering. Samtidig er PET tilgængelig for rådgivning i forbindelse med konkrete forespørgsler.

PET's efterforskningsmuligheder

Det fremgår af PET-lovens § 6, at PET's efterforskning og tvangsindgreb (som for eksempel telefonaflytning, ransagning, beslaglæggelse med videre) reguleres af de almindelige regler i retsplejeloven, som også gælder for det øvrige politi. Retsplejeloven indeholder dog på enkelte områder nogle særlige regler for efterforskning af de forbrydelser, der er omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13.

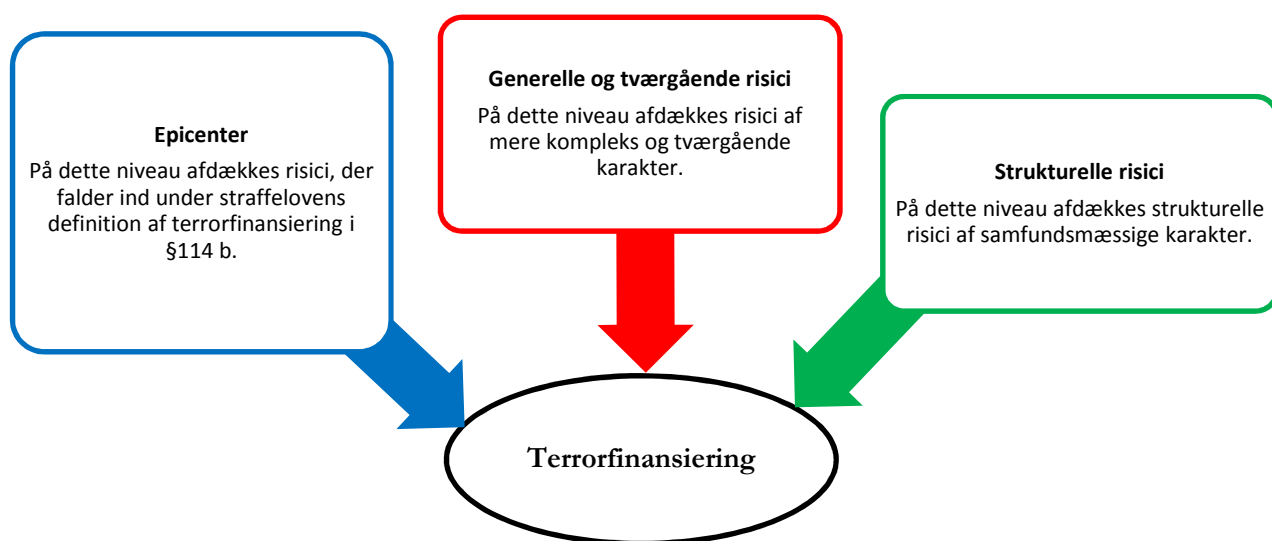
PET varetager koordinationen af indsatsen mod terror – herunder terrorfinansiering – i Danmark⁴. PET kan i den forbindelse anmode det øvrige politi om bistand til løsning af opgaven. Det understreges, at den samlede politistyrke i forbindelse med udførelsen af det daglige politiarbejde skal være opmærksom på indikationer på terrorisme og andre forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13. PET har et awareness-program, ”*Politi mod terror*”, som afholdes for ansatte i politiet. Endvidere har de enkelte politiansatte mulighed for at underrette direkte til PET om mistænkelige forhold i relation til PET's kerneområder.

⁴ Der henvises til følgende to skrivelser fra henholdsvis PET og Rigsadvokaten, dateret den 27. marts 2015: ”Rolle- og ansvarsfordelingen mellem PET, Rigspolitiets øvrige områder og politikredsene i forhold til forebyggelse og efterforskning af forbrydelser omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13 mv.” samt ”Forelæggelsesordning vedrørende straffesager omfattet af straffelovens kapitel 12 og 13”.

En ny tilgang til arbejdet med terrorfinansiering

I NRA TF er indgangsvinklen til terrorfinansiering bredere end den juridiske definition på terrorfinansiering (se figur 4). Denne udvidede tilgang til terrorfinansiering er en konsekvens af den dataindsamling, som projektet gennemførte i forbindelse med afdækning af risikoområder.

Under udarbejdelsen af NRA TF stod det klart, at det ville være hensigtsmæssigt at inddele de identificerede risikoområder i tre analytiske niveauer ud fra risicienes karakter. Niveauerne dækker risici inden for straffelovens § 114 b (blå risikoområder), generelle og tværgående risici (røde risikoområder), samt strukturelle risici af samfundsmæssig karakter (grønne risikoområder).

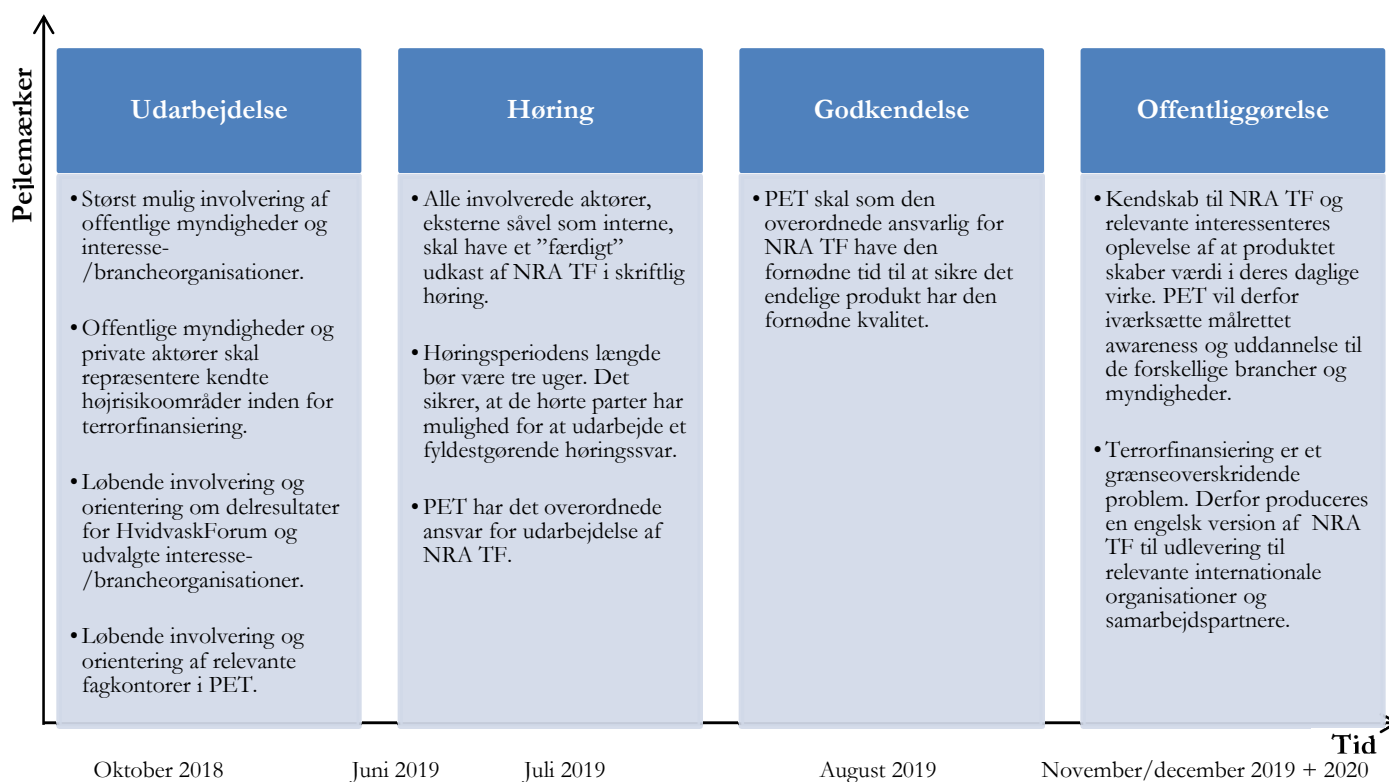


Figur 4: En bredspektret indsats til bekæmpelse af terrorfinansiering

Med den nye tilgang til bekæmpelse af terrorfinansiering skal alle tre analytiske niveauer tages i anvendelse. Det stiller nye og større krav til løbende vidensdeling og koordinering mellem relevante myndigheder og private aktører i relation til for eksempel operativ koordinering, udpegning af indsatsområder for de kommende år samt strategisk planlægning af policytiltag, der har til formål at bekæmpe hvidvask og terrorfinansiering.

Fra delresultater til endelig godkendelse

Nedenstående figur 5 illustrerer de væsentligste pejlemærker, som PET indledningsvis udvalgte og efterfølgende har rettet særlig opmærksomhed mod inden for de forskellige faser af projektets godkendelsesproces.



Figur 4: Godkendelsesprocessens pejlemærker

De udvalgte pejlemærker repræsenterer dermed nogle minimumskrav/retningslinjer, som PET har taget højde for i designet af den samlede proces for udarbejdelsen af NRA TF. Målsætningen har været at skabe en godkendelsesproces med opstart allerede ved projektets start i oktober 2018. Formålet med at basere de fire faser på samarbejde, koordinering og vidensdeling var at skabe en kontinuerlig, transparent og fremadskridende proces, som løbende tog højde for input og feedback fra involverede myndigheder og private aktører.

Rigsfællesskabet

PET ønsker en tæt og løbende dialog med Færøerne og Grønland i relation til indsatsområdet terrorfinansiering.

I forbindelse med udarbejdelse af nærværende NRA TF har PET forespurgt Færøerne og Grønland om deres vurdering af og tilgang til terrorfinansieringsområdet. Det skal bemærkes, at både grønlandske og færøske myndigheder – i lighed med PET – vurderer, at det aktuelt er usandsynligt, at terrorfinansiering forekommer i deres jurisdiktioner.

PET har desuden gennemført awarenes-aktiviteter i andet halvår 2019 på Færøerne og i Grønland og har planlagt yderligere aktiviteter i første halvår 2020. På baggrund af disse aktiviteter foretages en vurdering i dialog med henholdsvis Færøerne og Grønland, om, hvorvidt der er behov for at gennemføre målrettede uddannelsesaktiviteter til nøglepersoner og brancher på Færøerne og i

Grønland i løbet af første halvår 2020. Dette vil være med henblik på at sikre opdateret viden om og forsat opmærksomhed på risikoen for terrorfinansiering.

Kapitel 3: Tidstypiske karakteristika ved terrorfinansiering i Danmark

Formålet med dette kapitel er at give en summarisk beskrivelse af, hvad der har karakteriseret terrorfinansieringsområdet i Danmark i perioden 2016 til 2018.

Datagrundlag

Kapitlet tager udgangspunkt i en betydelig sagsmængde, som dels udgøres af PET's egne terrorfinansieringssager, dels af terrorfinansieringsundersøgelser baseret på underretninger fra Hvidvasksekretariatet i SØIK. Sidstnævnte dækker over tre kategorier af underretninger fra Hvidvasksekretariatet i SØIK, som typisk omhandler mistænkelige transaktioner eller adfærd: Terrorism Financing Report (TFR), Suspicious Transaction Report (STR) og Suspicious Activity Report (SAR). Det modtagne materiale består derfor som oftest af en beskrivelse af underretningen samt relevante transaktioner og/eller en beskrivelse af den adfærd, som underretningen vedrører.

Underretningerne visiteres og risikovurderes ved modtagelse i PET og kategoriseres ud fra farlighedsvurdering. Datamaterialet består af samtlige modtagne underretninger fra 2016 og 2017 og et udsnit af underretninger fra 2018⁵.

Fire markører, der har præget terrorfinansieringsområdet i 2016-2018

1. Personkreds

- **Situation:**

Underretninger, der er modtaget i perioden om mistanke om terrorfinansiering bidrager med at styrke det eksisterende efterretningsbillede og øger PET's indsigt i persongrupper og miljøer, som ikke i forvejen var kendt af PET.

- **Overvejelse:**

Det nytter at indberette.

- **Fremadrettet**

PET vil fortsat have en tæt dialog med samarbejdspartnere med henblik på at kvalificere vurderinger i forhold til risikobetonet adfærd, herunder i særdeleshed et tæt samarbejde med Hvidvasksekretariatet i SØIK om kriterier for mistanke og videregivelse. PET vil desuden deltage aktivt i Operativt Myndighedsforum, hvor relevante myndigheder bl.a. kan dele oplysninger vedrørende mistanke om terrorfinansiering på operativt og taktisk niveau.

⁵ Arbejdet blev påbegyndt i 2018, hvorfor ikke alle sager var afsluttet.

2. CVR-numre

- **Situation:**

Aktører med CVR-numre er i et ikke ubetydeligt omfang involveret i sager med mistanke om terrorfinansiering.

- **Overvejelse:**

PET betragter registrering med CVR-nummer som en risikoforøgende omstændighed, idet registreringen giver adgang til en række yderligere kriminalitetsformer, som ikke er tilgængelige for privatpersoner, og giver samtidig mulighed for markant at øge det kriminelle provenu. Eksempelvis i sager om skatteunddragelse og moms-karruseller. CVR-numre vil ofte indebære bedre mulighed for at maskere den kriminelle aktivitet og sløre den involverede personkreds. Risikoen for terrorfinansiering er således forøget ved tilstedeværelsen af CVR-numre, ligesom det vil være risikoforøgende, hvis allerede mistænkte personer påbegynder erhvervsaktivitet af CVR-nummer. Det skal bemærkes, at PET også i egne terrorfinansieringsefterforskninger ser et ikke ubetydeligt antal sager med CVR-numre, hvilket understøtter ovenstående.

- **Fremadrettet:**

Anvendelsen af CVR-numre i sager med mistanke om terrorfinansiering understreger behovet for et tæt myndighedssamarbejde på tværs af relevante ministerier og myndigheder, så både strategi, analyser og operative oplysninger koordineres og deles.

3. Finansielle fremgangsmåder

- **Situation:**

Den samlede undersøgelse af data viser, at der er benyttet et betydeligt antal forskelligartede fremgangsmåder, og at der udover pengeoverførsel ikke er én særlig fremherskende fremgangsmåde.

- **Overvejelse:**

Sager og underretninger kan ofte indeholde flere fremgangsmåder, hvor digital overførsel af penge (typisk bankoverførsel eller overførsel via pengeoverførselsvirksomhed) eksempelvis indgår i over halvdelen af underretningerne fra Hvidvasksekretariatet. Derudover er eksempelvis bedrageri, skattesvig, kviklån, indsamling, afgiftssvig, identitetstyveri og socialt bedrageri repræsenteret. Forsikringsbedrageri og kryptovaluta ses kun anvendt i et meget begrænset antal underretninger. Det er bemærkelsesværdigt i sig selv, at feltet på det foreliggende grundlag ikke er præget af eller understøtter specifikke temaer som eksempelvis hawala eller kryptovaluta (uagtet at kryptobørser endnu ikke er indberetningspligtige).

- **Fremadrettet:**

PET vil løbende være i dialog med HvidvaskForum og HvidvaskForum+ med det formål at sikre koordinering af såvel analyser af specifikke risikoområder med henblik på monitorering af udviklingen som gennemførelse af forebyggende tiltag. Herudover vil PET i regi af Operativt Myndighedsforum kunne blive bekendt med anvendte fremgangsmåder.

4. Foreninger & Indsamlinger

•Situation:

Foreninger og hele non-profit området (læs: NPO-området) udgør internationalt et risikoområde med stort fokus og har også særskilt fokus hos PET.

•Overvejelse:

PET vurderer specifikt i forhold til foreninger, at overførsel af midler eller goder/genstande til udlandet indebærer en øget risiko for terrorfinansiering, og at dette i særdeleshed gør sig gældende ved sammenfald med indsamlinger, mangelfulde formålsbeskrivelser og tvivlsom omgang med formalia. Nogle foreninger har et CVR-nummer og dermed mulighed for at søge om en række offentlige tilskud, hvoraf visse kan misbruges. Eksempelvis ansøgning om kommunal støtte, momsfritagelse med videre.

•Fremadrettet:

PET forventer at udarbejde en særskilt risikovurdering på NPO-området i samarbejde med relevante myndigheder og private aktører. Derudover forventer PET at gennemføre en række forebyggende initiativer. Disse målrettede tiltag påtænkes gennemført fra andet halvår 2019 og frem med afsæt i FATF's Recommendation 8.

Opsummering

Datamaterialet har vist, at PET ofte på forhånd har kendskab til de personer, organisationer og virksomheder, der sættes i forbindelse med mistanke om finansiering af terrorisme. Det har ligeledes vist, at underretninger til Hvidvasksekretariatet og henvendelser til PET er vigtige for at skabe opmærksomhed om nye og ukendte aktører – ikke mindst, når det drejer sig om anvendelse af nye metoder og ny teknologi. Interessentmøderne har vist, at andre aktører end PET også har oplevelsen af, at der er tale om ”klassiske mistænkte” og ”nye mistænkte” med en ikke ubetydelig kendskabsgrad til eksisterende mistænkte.

Det står ligeledes klart, at risikoen for terrorfinansiering i en konkret sag øges, når den organisatoriske og juridiske kompleksitet er større. Organisationer eller virksomheder med CVR-numre indeholder betydeligt flere muligheder for at bedrive mere kompleks, mere indbringende og uopdaget finansiell kriminalitet end som privatperson, hvilket ses på terrorfinansieringsområdet. Det ses overvejende i sammenhæng med, at der anvendes nyetablerede eller nyere virksomheder/foreninger, hvor risikoen vurderes mindre end for aktører, der har eksisteret længe og længe har haft et finansielt normalbillede. Legale virksomhedskonstruktioner udgør ligeledes et højrisikoområde inden for hvidvask – især med hensyn til kædesvig og momskarrusel-sager⁶, hvilket understreger, at området fortjener øget opmærksomhed.

For så vidt angår fremgangsmåder er digital overførsel af penge en meget fremherskende modus. Samme aktualitet fremgår af den nationale risikovurdering for hvidvask, hvor pengeoverførselsvirksomheder og alternative pengeoverførere udgør et højrisikoområde⁷. I forhold til fremskaffelse af midler viser data en betragtelig spredning, hvilket også fremgår af risikobilledet i næste kapitel. Her fremgår det også tydeligt, at NPO-området repræsenterer et centralt risikoområde både for så vidt angår sandsynlighed og konsekvens.

⁶ Hvidvask i Danmark, Den nationale risikovurdering 2018, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, s. 5.

⁷ Hvidvask i Danmark, Den nationale risikovurdering 2018, Statsadvokaten for Særlig Økonomisk og International Kriminalitet, s. 4.

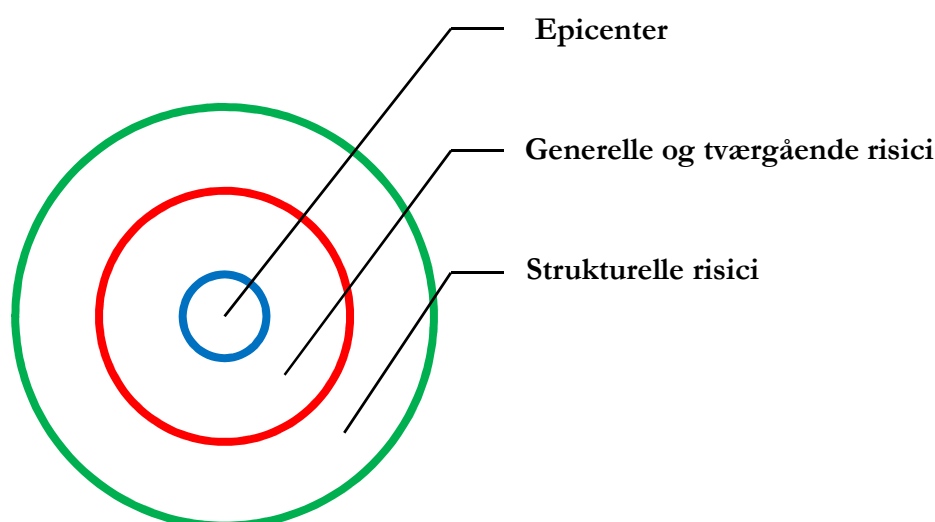
Kapitel 4: Risikobillede 2019

Terrorfinansiering er et komplekst problem, som består af mange facetter. Det er blevet bekræftet i forbindelse med udarbejdelsen af nærværende risikobillede, hvor PET har været i dialog med offentlige myndigheder, private aktører og brancheorganisationer. Det samme billede tegner sig i PET's datamateriale.

Udfordringen er derfor – og vil løbende være i det fremadrettede arbejde med bekæmpelse af terrorfinansiering – at PET i samarbejde med relevante interessenter skal sikre, at kompleksiteten af de nuværende og fremtidige risikoområder reduceres gennem et koordineret samarbejde mellem myndigheder og øvrige aktører. Det er en grundbetingelse og på samme tid et ”mindset”, som er helt centralt for PET at få pointeret og sikret udmøntet. Planlægning, koordination og eksekvering af initiativer er forudsætninger for, at såvel myndigheder som private aktører oplever arbejdet med risikobilledet for 2019 som en værdiskabende proces i forhold til at prioritere og målrette tiltag i arbejdet med bekæmpelse af terrorfinansiering med en risikobaseret tilgang.

PET's intention med at udarbejde et risikobillede har været at tilbyde et vidensgrundlag, som strukturerer og prioriterer de risici, der eksisterer på terrorfinansieringsområdet i Danmark. I risikobilledet for 2019 udpeges 30 risikoområder, der som tidligere nævnt er farveopdelt og kategoriseret på tre analytiske niveauer – epicenter, generelle og forudsætningskabende risici og strukturelle risici. Målgruppen for NRA TF er særdeles bred, og de tre niveauer vil givet have forskellig betydning og interesse alt efter modtageren.

De tre niveauer illustrerer et kontinuum fra et meget velafgrænset fokus på én enkelt facet af terrorfinansieringsproblematikken til en mere holistisk tilgang til bekæmpelse af terrorfinansiering (se figur 6).



Figur 6: Analytiske niveauer

De tre analytiske niveauer repræsenterer tre idealtyper i tilgangen til bekæmpelsen af terrorfinansiering. Således forstået, at der vil være flydende overgange mellem niveauerne, og at et risikoområde ikke nødvendigvis kan placeres fuldstændigt på et niveau. Formålet er at kategorisere de udfundne risikoområder og fremhæve de væsentligste karakteristika ved de forskellige kategorier af risikoområder.

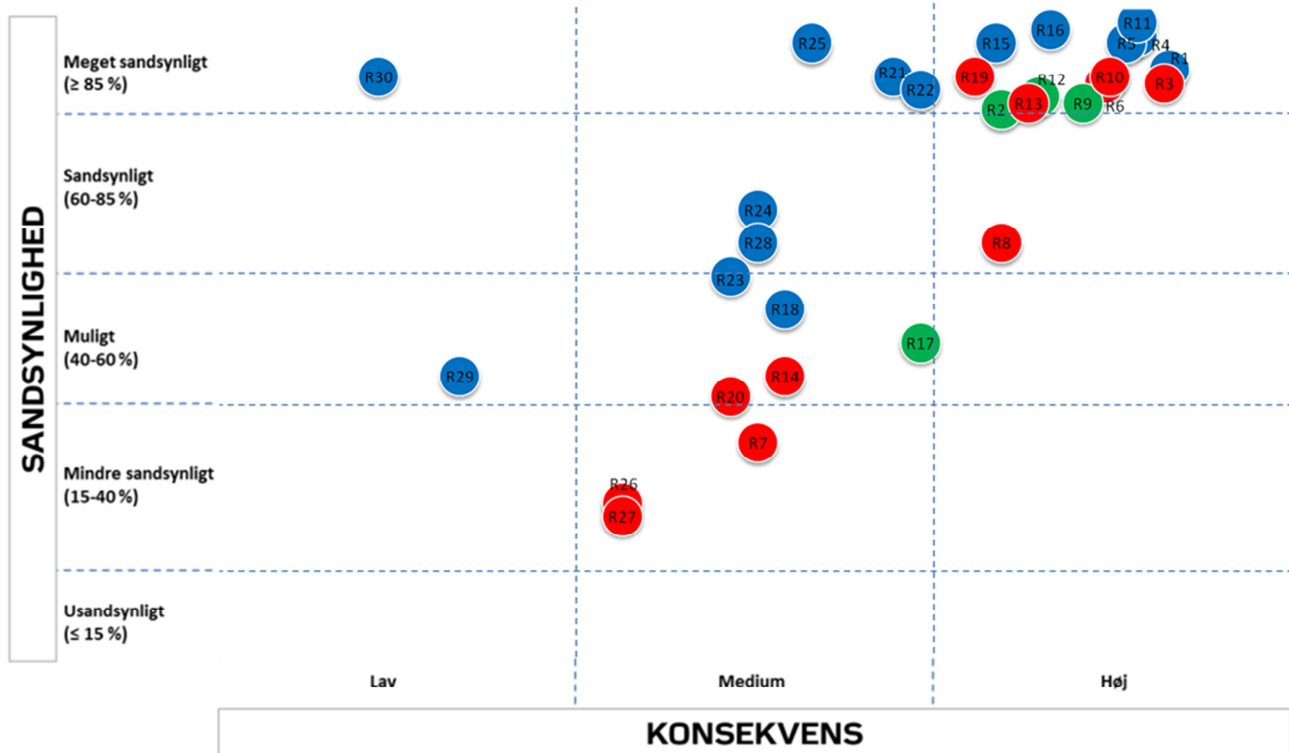
Risikobilledet for 2019 er en visualisering af risikoområderne (se tabel 1 og figur 7), som er fremkommet efter en analytisk gennemgang af indsamlet data omhandlende terrorfinansieringsundersøgelser og terrorfinansieringsefterforskninger i perioden 2016-2018. Endvidere baserer risikobilledet sig på indsamlet empiri fra afholdte risikomøder med udvalgte interessenter. Indholdet af risikobilledet er et analytisk nedslag, som afspejler de problematikker og fokusområder, der dominerede i den pågældende tidsperiode.

I nedenstående tabel 1 er de 30 risikoområder oplistet. Herudover er alle 30 risikoområder vurderet i forhold til sandsynlighed og konsekvens (se figur 8). Det skal for god ordens skyld bemærkes, at risikonumrene ikke repræsenterer en rangordning af risikoområderne.

Tabel 1: De 30 risikoområder

| Risiko | Risikobeskrivelse | Sandsynlighed | Konsekvens |
|--------|--|--------------------|------------|
| R1 | Skattesvig | Meget sandsynligt | Høj |
| R2 | Manglende uafhængighed i FIU (F) | Sandsynligt | Høj |
| R3 | Manglende koordinering og samarbejde myndighederne imellem (F) | Meget sandsynligt | Høj |
| R4 | Socialt bedrageri | Meget sandsynligt | Høj |
| R5 | NPO-området | Meget sandsynligt | Høj |
| R6 | Manglende Forebyggelse (F) | Meget sandsynligt | Høj |
| R7 | De Frie Skoler | Mindre sandsynligt | Medium |
| R8 | Moskéer | Sandsynligt | Høj |
| R9 | Manglende datadeling imellem myndigheder (F) | Meget sandsynligt | Høj |
| R10 | Manglende daatadrevne forvaltninger (F) | Meget sandsynligt | Høj |
| R11 | Afgiftssvig | Meget sandsynligt | Høj |
| R12 | Manglende lovgivning og sanktioner (F) | Meget sandsynligt | Høj |
| R13 | Manglende Kompetencer hos myndighederne (F) | Meget sandsynligt | Høj |
| R14 | Repatrieringsydelse med videre | Muligt | Medium |
| R15 | Uautoriseret pengeoverførselsvirksomhed | Meget sandsynligt | Høj |
| R16 | Identitetsbedrageri | Meget sandsynligt | Høj |
| R17 | Manglende afskrækkende effekt i terrorlovgivningen (F) | Muligt | Medium |
| R18 | Erhvervsdrivende Fonde | Muligt | Medium |
| R19 | Manglende kompetencer hos de underretningspligtige (F) | Meget sandsynligt | Høj |
| R20 | Kryptovaluta | Muligt | Medium |
| R21 | Udførsel af goder og materiel | Meget sandsynligt | Medium |
| R22 | Autoriseret pengeoverførselsvirksomhed og/eller vekselvirksomhed | Meget sandsynligt | Medium |
| R23 | Leasing | Muligt | Medium |
| R24 | Kviklån | Sandsynligt | Medium |
| R25 | Kontantkurér | Meget sandsynligt | Medium |
| R26 | Forsikringsbedrageri | Mindre sandsynligt | Medium |
| R27 | Pensionsbedrageri | Mindre sandsynligt | Medium |
| R28 | Organiseret kriminalitet | Sandsynligt | Medium |
| R29 | Ædelmetaller | Muligt | Lav |
| R30 | Krigsbytte | Meget sandsynligt | Lav |

Som tidligere nævnt og som det fremgår af tabel 1, er de enkelte risikoområder farvelagt i overensstemmelse med deres analytiske niveau.



Sandsynlighed:
 Sandsynlighed er en vurdering af sandsynligheden for, at et givent risikoområde må forventes at forekomme i Danmark baseret på indsamlet data og informationer fra såvel terrorfinansieringsundersøgelser og/eller terrorfinansieringsefterforskninger som risikomøder med centrale interessenter. Sandsynlighed bygger ikke på et kvantificerbart grundlag, der underbygger en bestemt statistisk sandsynlighed.

Konsekvens:
 Konsekvens rummer den virkning, risikoområdet har i forhold til at øge muligheden for finansiering af terrorisme i form af enten anskaffelse, transport eller anvendelse.

Figur 7: Risikobillede 2019

Skalaen for risikoscorening går fra 0 til 100, hvor sandsynligheden vurderes på en skala fra 0 til 100 pct., mens konsekvens vurderes som henholdsvis lav, medium eller høj.

Eksempel: Kryptovaluta

- Sandsynlighed (muligt): Kryptovaluta er et område, som for nuværende ikke vurderes at udgøre en større risiko inden for terrorfinansiering, men området indeholder en iboende risiko for at forblive uopdaget af myndighederne.
- Konsekvens (Medium): Selvom anvendelse af kryptovaluta til terrorfinansiering i Danmark sandsynligvis er meget lidt udbredt for nuværende, indeholder området et væsentligt negativt potentiale for terrorfinansiering i Danmark på langt sigt.

Risikoområdernes karakteristika

Afsnittet beskriver de karakteristika, som gør sig gældende for de enkelte risikoområder inden for de tre analytiske niveauer. Til denne beskrivelse benyttes fem parametre, jævnfør de tre faktabokse nedenfor. Først beskrives de risikoområder, som er farvemarkeret med blå og dermed i kategorien ”Epicenter”. Derefter beskrives de røde risikoområder, som er i kategorien ”Generelle og tværgående risici” og til sidst de grønne risikoområder, som er i kategorien ”Strukturelle risici”.

Epicenter

| Faktaboks | |
|-----------|--|
| ① | En vurdering af tidshorizonten for et givent risikoområdes aktivitetsniveau. |
| ② | I hvor høj grad bidrager risikoområdet til at muliggøre terrorfinansiering i Danmark? |
| ③ | Hvilke forventninger har vi til udviklingen på det givne risikoområde? |
| ④ | I hvor grad er der tilgængelig(-e) viden/data om det givne risikoområde. |
| ⑤ | I hvor høj grad vurderes det givne risikoområde at være let at for adgang til og tilegne sig som kriminel? |

| Risikoområder | ① Tidshorizont | ② Potentiale - muliggørelse af terrorfinansiering her og nu | ③ Potentiale - fremtidigt potentiale i forhold til muliggørelsen af terrorfinansiering | ④ Empiri (Data / viden) | ⑤ Tilgængelighed |
|--|-------------------|---|--|----------------------------------|---------------------|
| Skattesvig | Meget kort sigt | Høj | Høj | Høj | Høj |
| Socialt bedrageri | Meget kort sigt | Lav | Høj | Lav | Høj |
| NPO-området | Meget kort sigt | Høj | Høj | Lav | Høj |
| Afgiftssvig | Meget kort sigt | Høj | Høj | Medium | Medium |
| Uautoriseret pengeoverførselsvirksomhed | Meget kort sigt | Høj | Høj | Medium | Høj |
| Identitetsbedrageri | Meget kort sigt | Høj | Høj | Medium | Høj |
| Erhvervsdrivende Fonde | Kort sigt | Medium | Medium | Lav | Lav |
| Udførsel af goder og materiel | Meget kort sigt | Medium | Medium | Lav | Høj |
| Autoriseret pengeoverførselsvirksomhed og/eller vekselvirksomhed | Meget kort sigt | Høj | Høj | Medium | Høj |
| Leasing | Kort sigt | Lav | Lav | Lav | Høj |
| Kviklån | Meget kort sigt | Medium | Medium | Høj | Høj |
| Kontantkurér | Meget kort sigt | Medium | Medium | Medium | Høj |
| Organiseret kriminalitet | Meget kort sigt | Lav | Medium | Lav | Medium |
| Ædelmetaller | Kort sigt | Lav | Lav | Lav | Medium |
| Krigsbytte | Kort sigt | Lav | Lav | Lav | Lav |

Hovedlinjerne for epicenter

- PET vurderer, at det er mindre sandsynligt, at risikoen vil afvige fra ovenstående på meget kort sigt. Dog er der tale om risikoområder, som i betydelig udstrækning kan substituere hinanden, og hvor kriminelle kan ”vandre” mellem metoder for både transport og anskaffelse af midler, såfremt den samfundsmæssige indsats gør visse risikoområder mindre attraktive for de kriminelle.

- PET forventer årligt at revurdere risikoområdernes karakteristika med henblik på, at alle relevante interessenter arbejder ud fra det samme aktuelle risikobillede.
- Skatte- og afgiftssvig udgør højrisikoområder inden for anskaffelse af midler. Der er tale om ”klassiske” kriminalitetsformer, som også kendes fra (organiseret) økonomisk kriminalitet og hvidvask.
- Identitetsbedrageri ses eksempelvis i forbindelse med skatte- og afgiftssvig, hvor identiteter indsættes som stråmænd og dermed hæfter for kriminaliteten. Disse identiteter kan være overtaget via kriminelle handlinger, men det er også muligt, at personer overdrager deres identitet – herunder identitetspapirer og NEM-ID – til andre ved udrejse til en konfliktzone.
- Identitetsbedrageri ses også i sammenhæng med kviklån, hvor der optages flere samtidige lån i en identitet, der er overtaget af kriminelle. Kviklån udgør en potentiel kilde til hurtigt at fremskaffe midler – især, hvis der ses stort på den ofte betydelige risiko for opdagelse. Der ses eksempelvis adskillige eksempler på, at personer uden dansk statsborgerskab inden permanent udrejse fra Danmark har optaget en række samtidige kviklån hos forskellige udbydere. Disse midler kan havne i konfliktzoner, hvilket kun meget vanskeligt kan forfølges af danske myndigheder. Europa-Kommissionen beskæftiger sig også med området og har risikoen som ”significant”⁸ (consumer credit and low-value loans).
- Socialt bedrageri blev tematiseret i NRA TF fra 2016 og er fortsat aktuelt. PET har et velfungerende samarbejde med øvrige myndigheder, herunder især Styrelsen for Arbejdsmarked og Rekruttering.
- Non-Profit området (NPO-området) udgør også et højrisikoområde, hvor især nyere og nystartede foreninger samt uregistrerede indsamlinger er i fokus. Karakteristiske risikofaktorer er manglende eller mangelfuld registrering, fokus på konfliktzoner og/eller nødhjælp, transnational overførsel af goder og/eller materiel til konfliktzoner eller nabolande samt manglende evne eller vilje til at kommunikere med relevante myndigheder. NPO-området vil udgøre et særligt indsatsområde for PET fremadrettet og er også prioriteret af Europa-Kommissionen⁹.
- Udførsel af goder og materiel har en vis sammenhæng med NPO-området, da der kan være tale om indsamlede genstande eller genstande erhvervet for indsamlede midler. Risikoen knytter sig typisk til slutbrugeren, som kan være særdeles vanskelig at identificere. Herunder om der alene transporteres humanitære goder, eller om der er iblandet fx militært udstyr eller goder, der kan anvendes til militære formål. Udførsel af gode og materiel indeholder desuden risiko for, at individer erhverver og udfører militært udstyr til brug for militant islamistiske bevægelser i udlandet – eksempelvis uniformsgenstande, natkikkerter, skudsikre veste eller lignende.

⁸ ”Commission Staff Working Document. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM(2019), s. 109-110.

⁹ ”Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM(2019). (EU’s supranationale risikovurdering)

- Som beskrevet i kapitel 3 er pengeoverførsel en fremherskende modus, og pengeoverførselsvirksomheder spiller en central og risikofyldt rolle. Det stiller krav til virksomhedernes evne til at registrere og risikovurdere deres kunder. En problemstilling som også gør sig gældende på hvidvaskområdet, hvor SØIK skriver: ”Særligt gældende for små pengeoverførselsvirksomheder og alternative pengeoverførere er der udfordringer i forhold til at leve op til hvidvaskforpligtelserne, og de er vaskeligere at kontrollere og føre tilsyn med end større kædeoperatører og deres agenter. Området kategoriseres som værende høj-risiko-område, bl.a. fordi det er svært at opdage kriminaliteten, idet flere pengeoverførere undlader at registrere sig i de lovpligtige registre hos myndighederne, og fordi sandsynligheden for retsforfølgelse og dom er lav, især ved sager med t internationalt aspekt¹⁰. PET vurderer, at risikoen for, at uautoriserede pengeoverførselsvirksomheder benyttes til terrorfinansiering, er betydelig henset til det manglende regime for tilsyn og kontrol.
- Kontantkurérer er i høj grad knyttet til både uautoriserede pengeoverførselsvirksomheder og NPO-området. Den fysiske udførsel af valuta kan ske som en del af virksomhedsdrift eller som en transport af fx indsamlede midler til en konfliktzone. Kontanter er fortsat attraktive i forhold til at undgå myndighedernes og den finansielle sektors modforanstaltninger, og fysisk transport af valuta er også et højrisiko område på hvidvaskområdet¹¹. Europa-Kommissionen har også truslen fra terrorfinansiering på området som ”very significant” og har særligt fokus på udførsel af kontanter (især pengesedler med højt pålydende) fra EU til tredjelande¹².
- Leasing udgør et risikoområde, der scorer middel på både sandsynlighed og konsekvens. PET er ikke i besiddelse af betydelige data på området. Kendte modus på området er leasing med henblik på udførsel fra Danmark og leasing med henblik på videresalg og dermed anskaffelse af midler til brug for terrorfinansiering. Som med kviklån vil der ofte være et element af, at den leasende person er klar over, at vedkommende vil blive anmeldt, men at dette ikke har tilstrækkelig afskrækkende effekt.

Generelle og tværgående risici

| Faktaboks | |
|-----------|---|
| ① | En vurdering af tidshorizonten for et givent risikoområdes aktivitetsniveau. |
| ② | 1) I hvor høj grad bidrager risikoområdet til at muliggøre terrorfinansiering i Danmark? 2) Forvaltningsmæssige strukturer (F): I hvor høj grad har risikoområdets mangler betydning for risikoen for terrorfinansiering? |
| ③ | 1) Hvilke forventninger har vi til udviklingen på det givne risikoområde? 2) Forvaltningsmæssige strukturer (F): I hvor høj grad har risikoområdets mangler betydning for risikoen for terrorfinansiering? |
| ④ | I hvor grad er der tilgængelig(-e) viden/data om det givne risikoområde. |
| ⑤ | 1) I hvor høj grad vurderes det givne risikoområde at være let at for adgang til og tilegne sig som kriminel? 2) Forvaltningsmæssige strukturer(F): I hvor høj grad vurderes det givne risikoområde at være let at justere med henblik på kunne bidrage til kampen mod terrorfinansiering? |

¹⁰ Hvidvask i Danmark, Den nationale risikovurdering 2018, s. 4.

¹¹ Hvidvask i Danmark, Den nationale risikovurdering 2018, s. 5.

¹² ”Commission Staff Working Document. Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM(2019), s. 10-11.

| Risikoområder | ① Tidshorisont | ② Potentiale - muliggørelse af terrorfinansiering her og nu | ③ Potentiale - fremtidigt potentiale i forhold til muliggørelsen af terrorfinansiering | ④ Empiri (Data / viden) | ⑤ Tilgængelighed |
|--|-------------------|---|--|----------------------------------|---------------------|
| Manglende koordinering og samarbejde myndighederne imellem (F) | Meget kort sigt | Høj | Høj | Lav | Lav |
| Manglende Forebyggelse (F) | Meget kort sigt | Høj | Høj | Medium | Medium |
| De Frie Skoler | Kort sigt | Medium | Medium | Lav | Lav |
| Moskéer | Meget kort sigt | Medium | Medium | Lav | Høj |
| Manglende datadrevne forvaltninger (F) | Meget kort sigt | Høj | Høj | Høj | Lav |
| Manglende Kompetencer hos myndighederne (F) | Meget kort sigt | Høj | Høj | Lav | Medium |
| Repatrieringsydelse med videre | Kort sigt | Lav | Lav | Lav | Medium |
| Manglende kompetencer hos de underretningspligtige (F) | Meget kort sigt | Høj | Høj | Lav | Medium |
| Kryptovaluta | Kort sigt | Lav | Medium | Høj | Medium |
| Forsikringsbedrageri | Kort sigt | Lav | Medium | Lav | Medium |
| Pensionsbedrageri | Kort sigt | Lav | Lav | Lav | Medium |

Hovedlinjerne for generelle risikoreducerende tiltag

- Fem risikoområder vedrører de forvaltningsmæssige strukturer (markeret med F). PET vurderer, at det er mindre sandsynligt, at risikoen vil afvige fra ovenstående på meget kort sigt.
- Kryptovaluta er et område, som på kort sigt ikke vurderes at udgøre en større risiko inden for terrorfinansiering. Kryptovaluta vurderes at være et redskab, som på længere sigt kan udvikle en højere anvendelsesgrad, og der kan være afsmittende effekt fra organiseret kriminalitet og økonomisk kriminalitet på terrorfinansiering. Desuden vil en styrket myndighedsindsats inden for andre mere analoge opbevarings- og transitområder kunne medføre vækst i kryptovaluta.
- Forsikrings- og pensionsbedrageri er risikoområder delvist baseret på skøn. Det har ikke været muligt for PET at indsamle den fornødne data til at opnå en robust faglig konkretisering og kvalificering af særlige problemstillinger inden for de to risikoområder.
- Repatrieringsydelse er et område, hvor PET vurderer, at der er behov for yderligere viden og analyse. Ved udrejse fra Danmark til konfliktzoner eller nabolande hertil vil der være en implicit risiko for, at den medbragte repatrieringsydelse helt eller delvist tilfalder militante islamistiske bevægelser.
- De frie skoler og moskéerne har en række fællestræk, der gør dem relevante i en terrorfinansieringskontekst. Organisationerne er ofte finansieret af flere samtidige kanaler, herunder indsamling og transnationale overførsler, hvilket gør de finansielle forhold mindre transparente. Derudover kan organiseringsformen være svært gennemskuelig for så vidt angår den daglige ledelse, reelle ejerskab og eventuel transnational indflydelse. Netop transparente juridiske og finansielle forhold vil i betydelig grad være risikoreducerende i forhold til den offentlige og finansielle sektor.

- PET vurderer, at en række af de eksisterende processer for myndighedernes sagsbehandling i dag med fordel kan digitaliseres og dermed effektiviseres. Det gør sig gældende inden for modtagelse af data – eksempelvis regnskaber og dokumentation – men også inden for sagsbehandling. En øget digitalisering vil også skabe et stærkere fundament for deling af data på tværs af myndigheder.
- Udvikling og fastholdelse af kompetencer udgør et selvstændigt risikoområde. Der er tale om en specialiseret disciplin, som kræver et betydeligt uddannelses- og erfaringsniveau for alle i involverede myndigheder. I særdeleshed i komplekse sager eller i sager, hvor private virksomheder eller personer ikke ønsker at samarbejde med myndighederne. Ydermere medfører udviklingen i indsatser, modus og teknologi, at der er et kontinuerligt behov for eftervidereuddannelse. Delvist samme problemstilling findes hos de underretningspligtige, der skal have og kunne vedligeholde de nødvendige forudsætninger for at kunne identificere og kvalificere mistanke om terrorfinansiering eller finansiell kriminalitet.

Strukturelle risici

| Faktaboks | |
|-----------|---|
| ① | En vurdering af tidshorizonten for et givent risikoområdes aktivitetsniveau. |
| ② | Forvaltningsmæssige strukturer (F): I hvor høj grad har risikoområdets mangler betydning for risikoen for terrorfinansiering? |
| ③ | Forvaltningsmæssige strukturer (F): I hvor høj grad har risikoområdets mangler betydning for risikoen for terrorfinansiering? |
| ④ | I hvor grad er der tilgængelig(-e) viden/data om det givne risikoområde. |
| ⑤ | Forvaltningsmæssige strukturer(F): I hvor høj grad vurderes det givne risikoområde at være let at justere med henblik på kunne bidrage til kampen mod terrorfinansiering? |

| Risikoområder | ① Tidshorizont | ② Potentiale - muliggørelse af terrorfinansiering her og nu | ③ Potentiale - fremtidigt potentiale i forhold til muliggørelsen af terrorfinansiering | ④ Empiri (Data / viden) | ⑤ Tilgængelighed |
|--|-------------------|---|--|----------------------------------|---------------------|
| Manglende uafhængighed i FIU (F) | Meget kort sigt | Medium | Medium | Lav | Lav |
| Manglende datadeling imellem myndigheder (F) | Meget kort sigt | Høj | Høj | Høj | Lav |
| Manglende lovgivning og sanktioner (F) | Meget kort sigt | Høj | Høj | Medium | Lav |
| Manglende afskrækkende effekt i terrorlovgivningen (F) | Mellemlang sigt | Medium | Medium | Lav | Lav |

Hovedlinjerne for de forudsætningsskabende initiativer

- Tre ud af fire risikoområder vurderes at være højaktuelle. Udfordringen er i den forbindelse, at de forvaltningsmæssige strukturer vurderes at være vanskelige at justere med henblik på bekæmpelse af terrorfinansiering.
- PET modtager en betydelig del af sin data om terrorfinansieringsmistanke fra Hvidvasksekretariatet i SØIK. Hvidvasksekretariatet, der er den danske financial intelligence unit, FIU, har en helt central rolle i den samlede danske indsats mod hvidvask og

terrorfinansiering og er en meget vigtig samarbejdsparter for PET. Sekretariatet visiterer og beriger indkomne hvidvaskunderretninger med terrorfinansieringsmistanke, og PET er på terrorfinansieringsområdet afhængige af – som andre myndigheder er det på hvidvaskområdet – at Hvidvasksekretariatet har de fornødne ressourcer og den fornødne operative autonomi til at udføre sine opgaver.

- Manglende datadeling imellem myndigheder er et risikoområde, som er fundamentalt for bekæmpelsen af hvidvask og terrorfinansiering. Nøgleordene er samarbejde og koordinering. Dette område vurderes at være meget afgørende i forhold til opnåelse af en mærkbar styrkelse og effekt i bekæmpelse af terrorfinansiering, og dette afspejles også i den nationale strategi. Oprettelsen af Operativt Myndighedsforum er et eksempel på et initiativ, der bl.a. har til formål at sikre koordinering og deling af operative oplysninger. Området behandles yderligere i risikoanalysens kapitel 5.
- FATF bemærkede ved evalueringen af Danmark i 2017, at udmålte straffe for overtrædelse af straffelovens § 114b mindskede den afskrækkende effekt af loven¹³. Det er vanskeligt at vurdere, om det gør sig gældende. PET vurderer, at den manglende afskrækkende virkning gør sig gældende inden for eksempelvis indsamlingsområdet, hvor de eksisterende sanktioner ikke i tilstrækkeligt omfang vurderes at reducere antallet af ulovlige og uregistrerede indsamlinger.

¹³ FATF, Denmark Mutual Evaluation Report August 2017, s. 4.

Kapitel 5: Fokus på samarbejde

Kapitlet stiller skarpt på samarbejdet mellem myndigheder og mellem myndigheder og private aktører. PET har valgt at tematisere dette område, fordi det både repræsenterer en sammenhængende og alvorlig risiko og en mulighed for afgørende at reducere terrorfinansieringsrisikoen for adskillige risikoområder. Endelig står en koordineret myndighedsindsats og samarbejde på tværs af såvel offentlige som private aktører helt centralt i den nationale strategi til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering.

Kapitlet vil tage udgangspunkt i det højst scorende generelle risikoområde: *Manglende koordinering og samarbejde myndighederne imellem*, men også involvere især *Manglende datadeling imellem myndighederne*, *Manglende forebyggelse* og *Manglende kompetencer hos de underretningspligtige*.

Myndighedssamarbejde og koordinering

Der er betydelig international konsensus om, at et velfungerende myndighedssamarbejde og etablering af en koordinationsmekanisme mellem myndigheder er af afgørende betydning for den nationale indsats mod terrorfinansiering og hvidvask¹⁴. Emnet blev også direkte berørt af FATF i evalueringen af Danmark i 2017¹⁵. Indsatsen mod terrorfinansiering involverer en lang række myndigheder, der på forskellig vis og ofte med vidt forskelligt fokus har indflydelse på det samlede risikobillede. I Danmark er myndighedsansvaret koncentreret i departementer og styrelser under Justitsministeriet, Erhvervsministeriet og Skatteministeriet, der også står bag udarbejdelsen af den nationale strategi på området¹⁶.

HvidvaskForum

I den nationale strategis første kapitel om det tværgående nationale myndighedssamarbejde tydeliggøres det, at koordineringen og samarbejdet skal styrkes, og at det skal ske gennem HvidvaskForum¹⁷. PET vurderer, at HvidvaskForum har et betydeligt potentiale til reduktion af risiko for terrorfinansiering, idet en lang række fremadrettede initiativer bør udtænkes, koordineres og afvikles gennem HvidvaskForum. Desuden fungerer HvidvaskForum som en platform for præsentation af idéer til ny lovgivning, afklaring af interessentsammenfald, fælles myndighedsinitiativer med videre.

Operativt Myndighedsforum: Øget samarbejde om fælles udfordringer

I begyndelsen af november 2019 besluttede regeringen at oprette Operativt Myndighedsforum for at styrke det tværgående myndighedssamarbejde om forebyggelse og bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering. PET vurderer, at et sådant tværgående operativt myndighedssamarbejde, hvor de relevante myndigheder kan drøfte konkrete sager, afdække konkrete operative risici og koordinere konkrete myndighedstiltag afgørende vil kunne reducere risikoen for terrorfinansiering.

¹⁴ FATF Recommendation 2, The FATF Recommendations updated October 2018, s. 2.

¹⁵ FATF, Denmark Mutual Evaluation Report August 2017, s. 3.

¹⁶ National strategi til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering 2018-2021, s. 5.

¹⁷ National strategi til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering 2018-2021, s. 8.

HvidvaskForum+

HvidvaskForum+ er et forum, hvor relevante private aktører løbende kan drøfte problemstillinger og erfaringer med de myndigheder, som deltager i HvidvaskForum. Der er tale om et såkaldt ”public-private partnerships”. Den nationale strategi beskriver indsatsen mod hvidvask og terrorfinansiering som ”en vigtig samfundsopgave for såvel myndigheder som private aktører”¹⁸. Strategien pointerer vigtigheden af samarbejde mellem offentlige og private aktører og præsenterer HvidvaskForum+ som et nyt forum til dette formål, hvilket PET vurderer er et positivt risikoreducerende tiltag.

¹⁸ National strategi til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering 2018-2021, s. 4.

Kapitel 6: Perspektiver frem mod 2023

Dette afsluttende kapitel er dedikeret til fremtidens udfordringer inden for terrorfinansiering i Danmark.

Udviklingen i omfanget af terrorfinansiering udøvet af danske personer vil i de kommende år overordnet set afhænge af to forhold:

1. Forholdet mellem udenlandske terrorgruppers behov for udefrakommende finansiering.
2. Danske personers intention om, samt evne til, at bidrage finansielt til disse terrorgrupper.

Herudover vil tilstedeværelsen af operative netværk, mulighed for misbrug af finansielle tjenesteydelser og andre logistiske forhold være væsentlige forudsætninger for udviklingen, som gør det praktisk muligt for personer i Danmark at overføre økonomiske midler til terrorgrupper, under hensyntagen til risikoen for opdagelse og strafansvar.

I de kommende år kan udviklingen i eksisterende eller nye konfliktzoner med tilstedeværelse af militant islamistiske terrorgrupper have en afgørende betydning for omfanget af terrorfinansiering i Danmark.

Konkret vil betydningen af en sådan udvikling i første række afhænge af:

- Den fysiske såvel som monetære adgang til områderne fra Danmark.
- Størrelsen af relevante danske diasporagrupper.
- Udbredelsen af sympati for militant islamistiske grupper blandt disse diasporagrupper, samt
- Tilstedeværelsen af relevante operative og familiære netværk.

PET vurderer, at de konkrete risici i forhold til terrorfinansiering ikke vil forandre sig markant i de kommende 1-2 år. Klassisk økonomisk kriminalitet vil fortsat være en central kilde til at generere midler, og (u)autoriserede pengeoverførsler og transport af kontanter vil ligeledes være centrale transportveje. Det forventes ligeledes, at digitaliseringen og brugen af virksomheder og foreninger fortsat vil være en forstærkende risiko, fordi det både øger det kriminelle omsætningspotentiale og giver gerningsmændene bedre mulighed for at fremstå legitime eller uden involvering. Hele NPO- og indsamlingsområdet forventes at vokse yderligere, hvilket understreger behovet for en specifik og koordineret indsats. PET planlægger i den anledning at udgive en særskilt risikovurdering for NPO-området i 1. kvartal af 2020.

I lyset af den nationale strategi til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering 2018-2021 og oprettelsen af Operativt Myndighedsforum må det forventes, at det styrkede myndighedsfokus og den øgede involvering af samfundet vil reducere risikoen for terrorfinansiering på længere sigt, og at de kriminelle adfærdsmønstre derfor vil ændre sig. Blandt andet derfor, og i lyset af ovenstående udbuds- og efterspørgselsfaktorer, er det vanskeligt at vurdere risikoen for terrorfinansiering på eksempelvis en 3-5 årig horisont. Dog forventer PET, at der på længere sigt vil ske en splittelse i retning af dels mere primitive og kontantbaserede metoder, dels betydeligt mere komplekse og digitale/krypterede metoder.

Og altså dermed tendenser, som i stigende grad bevæger sig væk fra de legitime og traditionelle finansielle aktører.

Teknologisk udvikling

Den teknologiske udvikling indeholder et positivt såvel som et negativt potentiale for omfanget af terrorfinansiering i Danmark og dermed myndighedernes muligheder for at bekæmpe terrorfinansiering.

På sociale medier ses løbende indsamlinger og opfordringer til at støtte terrorgrupper økonomisk. Det er dog tvivlsomt, om disse initiativer forstås af grupperne selv, og om de rent faktisk kommer grupperne til gode. Samtidig er sådanne initiativer forbundet med væsentlige sårbarheder i forhold til myndighedsindgreb og retsforfølgelse af bidragsydere. Den teknologiske udvikling for så vidt angår kryptografisk verificering og anonymisering ved online indsamlingstjenester vil have en afgørende betydning for det fremtidige omfang af terrorfinansiering i Danmark.

I militant islamistisk propaganda opfordres løbende til terrorfinansiering via Bitcoin og anden kryptovaluta. Selvom anvendelse af kryptovaluta til terrorfinansiering i Danmark sandsynligvis er meget lidt udbredt for nuværende, indeholder disse et væsentligt negativt potentiale for muligheden for at bekæmpe terrorfinansiering i Danmark på langt sigt.

Terrorfinansiering skal mødes af samfundet og ikke af én enkelt myndighed

Bekæmpelse af terrorfinansiering er en samfundsopgave, som skal formidles og ledes af de danske myndigheder. Myndighederne skal sammen dele, koordinere og strukturere sig frem til løsninger, som netop udnytter de mange muligheder og kompetencer i Danmark, og som inddrager og informerer aktører uden for myndighedskredsen. Personer der beskæftiger sig med finansiering af terrorisme skal opleve, at de ikke vinder genklang i den brede befolkning og hos mulige donorer, at de ikke kan anvende finansielle tjenester til deres kriminelle formål, og at myndighederne forstyrrer og afbryder deres foretagende. Myndighederne skal gennem målrettet samarbejde opdage og forebygge.

Mange lande, på tværs af geografiske og økonomiske skel, står over for de samme udfordringer, hvor truslen fra terrorfinansiering skal mødes af et samfund og ikke af én enkelt myndighed. Derfor skal landene også forberede og forbedre deres internationale samarbejde – især inden for deling af oplysninger og fælles evne til at forstyrre kriminelle aktiviteter. Terrorfinansiering er et internationalt fænomen, som skal bekæmpes over landegrænser og på tværs af myndigheder og private aktører.

Efter udgivelsen

Med denne NRA TF har PET tilstræbt at give et billede af risikoen for terrorfinansiering i Danmark og en række perspektiver for det videre arbejde på området. Efter udgivelsen vil PET distribuere, præsentere og uddybe risikovurderingen til en bred kreds af offentlige og private aktører, eksempelvis i regi af HvidvaskForum og HvidvaskForum+.

Derudover ser PET frem til at deltage i den videre implementering af den nationale strategi til bekæmpelse af hvidvask og terrorfinansiering sammen med alle involverede myndigheder og øvrige aktører, hvoraf de fleste har været aktive og positivt involveret i udarbejdelsen af denne risikovurdering.