

Penningtvätt och Finansiell Brottslighet i Östersjöområdet

Svante Cornell
Michael Jonsson
Emin Poljarevic
Trifin J. Roule
Niklas Swanström

Rapport till Mobilisering mot Narkotika

Mars 2006



*Central Asia- Caucasus Institute
Silk Road Studies Program*

Penningtvätt och Finansiell Brottslighet i Östersjöområdet

Rapport till Mobilisering Mot Narkotika

Svante Cornell
Michael Jonsson
Emin Poljarevic
Trifin Roule
Niklas Swanström

Programmet för Sidenvägstudier
Institutionen för Euroasiatiska Studier
Uppsala Universitet



UPPSALA
UNIVERSITET



© Central Asia-Caucasus Institute & Silk Road Studies Program –
A Joint Transatlantic Research and Policy Center

Johns Hopkins University-SAIS, 1619 Massachusetts Ave. NW, Washington, D.C. 20036
Uppsala University, Department of Eurasian Studies, Box 514, 75120 Uppsala, Sweden
www.silkroadstudies.org

“**Penningtvätt och Finansiell Brottslighet i Östersjöområdet**” är en rapport till Mobilisering mot Narkotika och utgör redovisning av forskningsprojektet med samma namn som Mobilisering mot narkotika har finansierat.

Programmet för Sidenvägstudier vid Uppsala Universitet skapades 2002, och utgör en del av Institutionen för Euroasiatiska studier. Programmets syfte är att stärka och utveckla tillämpad forskning i frågor om säkerhet, konflikt och utveckling i området mellan Turkiet i väst, över Kaukasus och Centralasien, till Kina och den koreanska halvön i öst. I 2005 gick Programmet samman med Central Asia-Caucasus Institute (CACI) vid Johns Hopkins University’s School of Advanced International Studies för att skapa ett gemensamt transatlantiskt forskningscenter. Programmet driver i samarbete med CACI en hemsida, www.silkroadstudies.org, som är gemensam för båda enheter, liksom gemensamma forskningsprojekt, publikationer, och konferenser. För mer detaljer hänvisas till denna sida. Denna studie utgör ett delprojekt i ett större forskningsprojekt om organiserad brottslighet och säkerhet, vilket har som syfte att studera den grova organiserade brottslighetens inverkan på säkerhet i Euroasien, och implikationerna för Sveriges krisberedskap och säkerhet. Forskningen om dessa ämnen finansieras i första hand av Krisberedskapsmyndigheten och Mobilisering mot Narkotika.

© Central Asia-Caucasus Institute and Silk Road Studies Program, March 2006

Printed in Sweden

Distributed in North America by:

The Central Asia-Caucasus Institute
Paul H. Nitze School of Advanced International Studies
1619 Massachusetts Ave. NW, Washington, D.C. 20036
Tel. +1-202-663-7723; Fax. +1-202-663-7785
E-mail: caciz@jhuadig.admin.jhu.edu

Distributed in Europe by:

The Silk Road Studies Program
Uppsala University
Box 514, SE-75120 Uppsala
Sweden
Tel. +46-18-471-2217; Fax. +46-18-106397
E-mail: info@silkroadstudies.org

Editorial correspondence should be addressed to Svante E. Cornell, Research and Publications Director.

Innehållsförteckning

Sammanfattande Slutsatser	4
Inledning	8
Vad är penningtvätt?	10
Institutioner för Bekämpning av Penningtvätt	13
FATF.....	13
Bankväsende.....	15
MONEYVAL.....	16
Svensk Finanssäkerhet	17
Rapportering.....	17
Penningtransaktioner	18
Svenska myndigheter	19
Situationen i Baltikum	22
Lettland.....	22
Estland och Litauen	22
Regionalt samarbete och institutionella reformer	23
Ryssland.....	24
Avslutning.....	28
Executive Summary	30

Sammanfattande Slutsatser

Finanssäkerheten i Sverige och Baltikum är oroväckande låg. Sverige uppfyller exempelvis endast 6 av de 40 rekommendationer till fullo som Financial Action Task Force utfärdat för att stärka den allmänna finanssäkerheten. Alla andra länder som nyligen utvärderats fick markant bättre resultat – Schweiz uppfyllde 10, Australien 12, Norge 13, Irland 14, Italien 15 och Belgien 17. Siffrorna kan inte tolkas som en absolut rangordning, men Sveriges underkända betyg pekar på anmärkningsvärda tillkortakommanden.

Ett problem ligger i att svensk lagstiftning på området är svårtillämplig och kampen mot penningtvätt tycks vara nedprioriterad, vilket lett till få åtal och än färre fällande domar. Under 2004 lagfördes bara tre fall av penninghäleri och penningförseelse¹. Vidare är straffskalan relativt lindrig i förhållande till brottens grava art – maxstraffet för terroristfinansiering är till exempel två år².

Det främsta problemet är dock bristerna i Sveriges förebyggande regleringar. Svenska banker lyckas inte till fullo i sitt arbete med kundkontroll och kundkännedom, vilket försvagar deras förmåga att assistera rättsväsendet. Även bakgrundskontrollen av anställda är otillräcklig. Vidare är regleringen av informella växlings- och överföringskontor är bristfällig. En försiktig uppskattning indikerar att dessa ”alternativa betalningsförmedlare” svarar för mer än en miljard kronor i utlandsbetalningar per år från Sverige. Överföringarna sker huvudsakligen anonymt och med mycket begränsad bokföring, vilket skapar uppenbara risker för penningtvätt och terroristfinansiering. Detta illustreras tydligt av de två män som i oktober

¹ Den officiella statistiken för 2005 är ännu inte färdig, men det finns indikationer på att antalet lagförda fall ökat kraftigt. En siffra som nämnts är 14 fall.

² För grov terroristfinansiering är maxstraffet sex år. Om brottet även faller under Lagen om straff för terroristbrott kan det leda till livstids fängelse.

2005 dömdes till fängelsestraff i Sverige för att ha finansierat terroråd mot civila i Irak via en alternativ betalningsförmedling i Malmö. Förundersökningen inleddes i detta fall efter tips från utländska säkerhetstjänster. Trots detta har Finansinspektionen än idag inte rätt att göra platsundersökningar hos alternativa betalningsförmedlare. Sverige övervakar inte heller ideella föreningar och stiftelser på ett strukturerat sätt. Detta är anmärkningsvärt då det är väl belagt att just denna typ av organisationer utnyttjats för terrorfinansiering.

Det finns även teknologiska brister i kampen mot finansiell brottslighet i Sverige. Finanspolisen tar exempelvis emot merparten av de cirka 10 000 rapporterna per år om misstänkta finansiella transaktioner per fax. Svenska banker använder inte heller – till skillnad från sina norska motsvarigheter – övervakningsprogramvara för att avslöja när finansiella transaktioner delas upp i mindre bitar så att de var för sig skall vara för små för att uppmärksammas (s.k. "smurfing"). Vidare finns det förvånansvärt stora brister i kunskapen om den finansiella brottslighetens omfattning. En övergripande myndighetsgemensam riskanalys av den finansiella sektorn saknas, liksom regelbundet återkommande interna utvärderingar av landets system för bekämpning av penningtvätt och terrorfinansiering. En översikt av huruvida nuvarande lagar och regleringar är tillräckliga för att skydda ideella föreningar från att utnyttjas för terroristfinansiering lyser med sin frånvaro. De myndigheter som arbetar med penningtvätt i Sverige bedöms överlag ha kunnig och ambitiös personal, men underbemanning och underfinansiering leder till att de inte kan göra ett bra jobb. Fram till nyligen hade Finansinspektionen exempelvis endast *en* person anställd på heltid för arbete med penningtvätsfrågor, vilket nu har ökats till tre. Även Finanspolisen är underbemannad.

Teoretiskt sett kan det låga antalet lagförda brott rörande penninghäleri och penningförseelse (sammanlagt tre stycken 2004) bero på att Sverige är ovanligt förskonat från finansiell brottslighet. Men preliminära uppgifter

från internationella experter tyder på att Sverige på grund av sitt svaga försvar mot penningtvätt snarare *föredras* av viktiga kriminella nätverk, inte minst i de baltiska staterna. Den låga lagföringsgraden är därför sannolikt en konsekvens av brister i lagstiftningen och underbemannade samt underfinansierade myndigheter, som gör det svenska rättsväsendet förhållandevis ineffektivt i bekämpningen av penningtvätt och terroristfinansiering.

De problem som Sverige brottas med förvärras av det faktum att även andra länder i Östersjöregionen har grava brister i sin finanssäkerhet. En undersökning av 19 banker som genomförts av den Lettiska Finansmarknadskommissionen 2004 ledde till att en bank omedelbart bötfälldes, två uppmanades att avsätta hela sin styrelse och tretton började hårdbevakas av myndigheterna. En undersökning av lettiska försäkringsbolag gav lika nedslående resultat. Stora summor från illegala ryska oljeinkomster misstänks ha blivit investerade huvudsakligen i den lettiska fastighetsmarknaden. EU-medlemskapet har lett till institutionella reformer som ökat den statliga kontrollen över penningflöden inom Baltikum. Det är dock tydligt att länderna behöver öka kraven på sin finanssäkerhet långt över den internationella minimistandarden för att komma tillrätta med dessa utmaningar. Penningtvätten i Ryssland är häpnadsväckande i sin omfattning och då Baltikum utgör EU:s östra gräns mot landet är den finansiella säkerheten här viktig för hela unionen.

Det finns ett flertal olika vägar att gå för att stärka den svenska finanssäkerheten. Adekvat finansiering av relevanta myndigheter och en utökad reglering av alternativa betalningsförmedlare samt stiftelser och ideella föreningar borde vara en självklarhet. Vidare kan lagstiftningen förtydligas och straffskalan skärpas, samt de mest uppenbara kunskapsbristerna elimineras. På regional nivå finns stora potentiella samordningsvinster vad gäller harmonisering av lagstiftning och regelverk, institutionalisering av samarbetsformer, och möjligen skapandet av

gemensamma databaser. Effektiva åtgärder mot penningtvätt erbjuder ett slagkraftigt sätt att bekämpa den organiserade brottsligheten och internationell terrorism, samtidigt som de inte nödvändigtvis behöver medföra lika utförliga integritetskränkningar som exempelvis buggning kan göra. När arbetet med att implementera EU:s nya penningtvättsdirektiv och åtgärda den kritik som FATF framfört nu inleds är det därför av yttersta vikt att medvetenheten om problematiken ökar hos landets politiska ledning, så att berörda myndigheter ges de verktyg och resurser som situationen kräver.

Inledning

Denna rapport är en produkt av den satsning på att skapa en övergripande förståelse för säkerhetsaspekterna av illegal verksamhet i Sveriges närområde som pågår vid Institutionen för euroasiatiska studier vid Uppsala Universitet, och dess Program för sidenvägstudier. Detta arbete studerar bl.a. narkotikahandling från Afghanistan till Sveriges gränser och dess konsekvenser för säkerheten, men även organiserad brottslighet i Östersjöregionen, inklusive specifika projekt om människohandel och människosmuggling. En delstudie inom detta forskningsområde har varit att söka skapa mer kunskap om de finansiella aspekterna av denna illegala verksamhet, som trots att den utgör en central del av organiserad brottslighet är gravt understuderad.

För programmets räkning har Dr. Trifin Roule, en erkänd expert på illegala finansiella transaktioner, bedrivit en preliminär studie av Sveriges och Baltikums finansiella säkerhet. Dessa preliminära resultat presenteras i syfte att belysa den finansiella säkerheten i regionen med särskilt fokus på Sverige. Resultaten som redovisas häri visar på att penningtvätt utgör det primära hotet mot finansiell säkerhet i regionen. Efter frekventa möten med den svenska Finanspolisen samt besök hos deras baltiska motsvarigheter har Dr. Roule kommit fram till överraskande resultat.

Programmet för Sidenvägsstudier genomförde, utöver Dr. Roules undersökning, två internationella konferenser, om säkerhet i Eurasien samt bekämpning av organiserad brottslighet i Baltikum, vilket har resulterat i två konferensrapporter. Därtill har två framgångsrika workshops hållits i Riga, ledda av programmets forskare Niklas Swanström och Anna Jonsson, i syfte att fördjupa våra kunskaper om den organiserade brottsligheten och penningtvätt i regionen samt skapa ökad insikt i de svårigheter rättsväsendet

möter i kampen mot denna typ av kriminalitet. Dessa möten med experter från regionen har resulterat i ytterligare två omfattande rapporter.

Föreliggande rapport bidrar med preliminära resultat vad gäller ett viktigt men understuderat ämne. Programmet ämnar att fortsätta att bedriva forskning kring penningtvätt i syfte att bidra till skapandet av en stabil kunskapsbas och en kompetens som för närvarande saknas i Sverige. Kunskapsutvecklingen kommer i huvudsak ske genom att man fortsätter att samla den internationella erfarenheten gällande bekämpning av organiserad brottslighet generellt och penningtvätt i synnerhet.

Rapporten har gjorts möjlig genom finansiellt stöd från regeringens narkotikapolitiska samordnare (Mobilisering mot Narkotika), för vilket vi vill uttrycka vår tacksamhet.

Svante Cornell

Forskningsansvarig

Programmet för sidenvägstudier

Institutionen för euroasiatiska studier

Uppsala Universitet

Vad är penningtvätt?

Processen genom vilken existensen, den illegala källan och användningen av ursprungligen illegalt anskaffade likvida medel kamoufleras brukar kallas penningtvätt. Processens mål är att få illegalt införskaffade medel att se lagliga ut genom användningen av flera steg. Man har kunnat urskilja tre tydliga steg i penningtvätt:

- **Placering** av likvida medel: Detta är när de illegala vinsterna förs in i det finansiella systemet, exempelvis genom insättning av kontanter på ett bankkonto.
- **Skiktning** av dessa medel: Syftar till att distansera pengarna från dess källa genom ett flertal transaktioner. Detta kan ske genom inköp och försäljning av olika investeringsinstrument eller genom en följd av överföringar mellan konton i olika banker världen över.
- **Integration** i den legala delen av ekonomin: I detta steg återintegreras pengarna i den legala ekonomin, vilket kan ske genom att de investeras inom till exempel fastighetsbranschen.

Generellt sett är detta en process genom vilken pengarnas ursprung döljs. Inkomsterna kommer i huvudsak från kriminell verksamhet och är maskerade så att de ser lagliga ut genom att återinvesteras i laglig verksamhet.

Penningtvätt innefattar i princip varje finansiell transaktion eller varje fysisk person som transporterar eller transfererar illegalt anskaffade finansiella medel från en plats till en annan. Länderna i Baltikum och Skandinavien är relativt svagt rustade för att tackla denna typ av brottslighet. Undersökningen som utfördes under 2005 visade att Sveriges lagstiftning mot penningtvätt inte ens uppfyller internationella standarder utfärdade

innan den 11 september 2001 (dvs. speciella FN-protokoll angående penningtvätt). Sverige uppfyller inte tre speciella krav satta av Financial Action Task Force (FATF)³ efter september 2001 vilka syftar till att förhindra och begränsa penningtvätt och finansieringen av terrorism. FATF har utfärdat fyrtio generella rekommendationer gällande penningtvätt som är riktade till alla medlemsstater.⁴ Det är oroande att stater inte har vilja eller förmåga att applicera de föreslagna rekommendationerna. Denna oro grundar sig i att de mer specifika penningtväftsreglerna inte kan appliceras om staten inte uppfyller grunden (dvs. generella internationella krav) för bekämpning av penningtvätt och terrorfinansiering. I en nyligen publicerad utvärdering som FATF utfört konstaterades också att Sverige endast uppfyllde 6 av de 40 allmänna rekommendationerna till fullo. Alla andra länder som nyligen utvärderats fick markant bättre resultat – Schweiz uppfyllde 10, Australien 12, Norge 13, Irland 14, Italien 15 och Belgien 17. Siffrorna kan inte tolkas som en absolut rangordning, men Sveriges underkända betyg pekar på anmärkningsvärda tillkortakommanden.

Penningtvätt kan också definieras som en nödvändig stödverksamhet för organiserad brottslighet. Detta har lett till en ömsesidig tillväxt av penningtvätt och den illegala ekonomin. I svaga stater är denna spiral tydlig och gränsen mellan den legala och illegala ekonomin blir ibland mycket svår att urskilja. Den finansiella aspekten av den organiserade brottsligheten har dock ofta visat sig vara dess Akilleshäla. Mer effektiv bekämpning av penningtvätt kan därigenom komma att utgöra en viktig del i kampen för att minska trafficking och illegal människosmuggling.

³ En internationell aktionsgrupp som föreslår åtgärder mot penningtvätt och mot finansiering av illegal verksamhet såsom organiserad brottslighet och terrorism.

⁴ För ytterligare information: "The Forty Recommendations," Financial Action Task Force on Money Laundering, 20 June 2003 (incorporating amendments of 22 October 2004), <http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/7/40/34849567.PDF>.

Penningtvätt används även i stor omfattning av terroristorganisationer. Eftersom i princip alla större terroristorganisationer idag får en betydande del av sina inkomster från organiserad brottslighet, blir kampen mot penningtvätt och terroristfinansiering i viss mån samma sak.

Sammanfattningsvis syftar bekämpandet av penningtvätt inom Sverige alltså inte bara till att bevara landets ekonomiska säkerhet, utan även till att bidra till den internationella kampen mot terrorism och den organiserade brottsligheten – inte minst i Sveriges närområde. Mot bakgrund av detta är det förvånande att dessa processer inte prioriterats högre.

Institutioner för Bekämpning av Penningtvätt

FATF

Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) är en oberoende Paris-baserad internationell arbetsgrupp, initierad 1989 av G7-länderna i syfte att upprätthålla internationella standard som skall motverka penningtvätt och terroristverksamhet. FATFs definition av penningtvätt är "förvandling eller transferering av illegalt anskaffad egendom i syfte att maskera egendomens illegala ursprung eller assistera personer som är inblandade i denna kriminella verksamhet". Enligt FATFs beräkningar från 1996 omsatte penningtvätt då mellan 590 miljarder och 1,5 biljoner dollar årligen.⁵

FATF brukar genom sina rekommendationer påverka finanssäkerhetsklimatet i majoriteten av stater, medlemmar som icke-medlemmar. Dessa rekommendationer omfattar legala förändringar, allt från brott- till straffbalken. Dessutom föreslår man åtgärder som finansiella institutioner liksom olika icke-finansiella aktörer kan och bör genomföra. Rapportering av misstänkta transaktioner är kontroversiella men nödvändiga åtgärder. Man tar dessa steg i syfte att avskräcka misstänkta och framtida penningtvättare. En effektiv och kompetent myndighet samt god finansiering av dess verksamhet är nyckeln till en effektiv bekämpning av organiserad brottslighet generellt och penningtvätt i synnerhet. FATF förespråkar även transparens av deras förtroendevalda personers ekonomi samt statsanställda direktörer med högt ekonomiskt ansvar.

Internationellt samarbete är en i raden av rekommendationer som FATF framhäver. Ömsesidigt samarbete mellan staters rättsväsende och utlämning är viktiga verktyg för ett förbättrat samarbete. Samarbetet mellan de olika

⁵ Ibid.

rättsväsendena i Östersjöregionen är dock ännu inte institutionaliserat vilket är oroande.

FATFs speciella rekommendationer är en fortsättning på tidigare rekommendationer där man specificerar insatser en stat kan genomföra i arbetet mot penningtvätt. Dessa rekommendationer inkluderar ratificering och implementering av FN:s resolutioner gällande kriminalisering av terrorfinansiering och penningtvätt. I samband med detta berörs konfiskering av (misstänkta) terrortillgångar, rapportering av misstänkta transaktioner knutna till terrorism, riktlinjer för internationellt samarbete satta av G7 och FN, liksom för välgörenhetsverksamhet samt penningsskurirer.

När stater inte kan uppfylla de generella kraven är detta oroväckande. Det betyder att staten inte heller kan förrätta mer specifika och detaljerade rekommendationer som utgör grunden för de konkreta verktygen mot penningtvätt.

Sverige har inte uppfyllt alla FATF:s 40 rekommendationer. Till exempel specificerar en av rekommendationerna att banker bör genomföra bakgrundskontroller av sina anställda. Sverige har inte lagstadgat i denna fråga än, vilket med att bankerna kan ha otillräcklig kunskap om sina anställdas bakgrund.

Sverige övervakar inte heller penningöverföringar mellan de olika finansiella institutionerna runtom i landet, såsom FATF rekommenderar. Detta är besvärande, då Sverige inte uppfyller generella internationella normer vilket ökar den finansiella osäkerheten i regionen. Denna brist skapar i sin tur problem för landets finansmarknad och för EU i stort. Problematiken förvärras av att Sverige inte är lika integrerat i övervakningen genom internationella finansorgan jämfört med sina baltiska grannstater.

Bankväsende

Det svenska bankväsendet är utsatt för illegal verksamhet på grund av frånvaron av tillräckliga säkerhetsåtgärder och övervakningssystem. Svenska banker använder sig inte av elektronisk övervakningsprogramvara i syfte att avslöja penningtvätt som sker genom att en transaktion delas upp i flera mindre delar som var för sig är för små för att uppmärksammas (s.k. smurfing). Bankerna är skickliga på att övervaka internationella transaktioner, men de övervakar inte nationella transfereringar. Problematiken förvärras när det konstateras att en av de största bankerna i Baltikum är svensk. Om bankerna inte kontrollerar transaktionerna i Sverige, hur gör de när det gäller deras kontor i resten av regionen? Dessutom får inte bankcheferna tillträde till kontohavarnas databaser, vilket de bör få i syfte att bedöma deras kunders sanna identitet. Följaktligen kan man inte med säkerhet fastställa den egentliga kontohållaren i banken. Dessa brister strider mot FATFs speciella rekommendationer och skapar ett säkerhetshål i det svenska bankväsendet.⁶

Mindre finansiella aktörer såsom valutaväxlingskontor har vid många tillfällen kopplats till lagstridig verksamhet. Rapporterna kring sådan verksamhet har varit få i Sverige. Detta beror inte på att sådan verksamhet inte pågår i landet utan troligen på att bankerna och mindre finansiella aktörer inte har adekvat övervakningsutrustning.

Emellertid har myndigheter i Sverige stängt ett transfereringskontor i Stockholm, nämligen det somaliska banksystemet al Barakat, i november

⁶ FATF:s femte rekommendation innebär huvudsakligen att ” Financial institutions should not keep anonymous accounts or accounts in obviously fictitious names.” Vidare rekommenderar den finansiella institutioner att avstå från att göra affärer när de inte kan identifiera sin kund. De fullständiga rekommendationerna finns tillgängliga på FATF:s hemsida:

http://www.fatf-gafi.org/pages/0,2987,en_32250379_32235720_1_1_1_1_1,00.html

2001 efter att amerikanska myndigheter framförde misstankar till Sverige mot al Barakat som en finansiär av terrorverksamhet. Man har dock haft svårigheter med att stödja misstankarna med hållbara bevis.

Det anmärkningsvärda är att ett dussin andra växlingskontor har startat verksamhet i syfte att ersätta al Barakat, vilket visar att Sverige inte har övervakningsverktyg nödvändiga för att lättare få kontroll över verksamheten. Dessa kontor används i huvudsak av immigranter som överför pengar till familj och släkten i hemlandet. Man bör skapa rimliga förhållanden för penningöverföring som är kostnadseffektiva och lätta att spåra.

MONEYVAL

Moneyval är Europarådets expertråd vilket gör regelbundna bedömningar av arbetet mot penningtvätt inom medlemsstater, tidigare även känt som PC-REV. Denna expertgrupp etablerades av Europarådet i syfte att skapa ett självgranskningsverktyg angående utvecklingen av åtgärder mot penningtvätt där alla Rådets medlemmar, som inte alla är medlemmar i FATF, granskas. Moneyvals rekommendationer följer i huvudsak FATFs modell.

Svensk Finanssäkerhet

Rapportering

Inte förrän 1 januari 2005 antog Sverige EU:s penningtvättstandard gällande högkostnadsvaror⁷. Landets brottsbekämpande myndigheter har därmed förlorat fyra år av erfarenhet när det gäller kampen mot penningtvätt. Vidare är Sveriges lista över högkostnadsvaror som måste rapporteras in långt ifrån komplett. Det hade varit effektivare att helt enkelt bestämma att alla inköp (eller uppköp) över en viss summa måste rapporteras. Ett problem är att EU och USA inte är överens om vem som ska rapportera vad. Till exempel kräver USA:s "Patriot Act" att researrangörer rapporterar alla transaktioner som är över en viss summa samt att dessa transaktioner skulle kunna relateras till penningtvätt.⁸ De Europeiska researrangörerna är inte tvungna att rapportera denna typ av transaktioner.

Sverige övervakar inte ideella välgörenhetsorganisationer. Detta är oroande med tanke på att det har bevisats att välgörenhetsgrupper har använts för att skicka pengar till misstänkta terrorgrupper. Regleringen av så kallade alternativa betalningsförmedlare är även mycket bristfällig.

En samverkansgrupp bestående av olika myndigheter presenterade 2005 en rapport om så kallade alternativa betalningsförmedlare. Rapportens försiktiga uppskattning var att dessa årligen svarar för mer än en miljard kronor i utlandsbetalningar från Sverige. Överföringarna sker huvudsakligen anonymt och med mycket begränsad bokföring, vilket skapar uppenbara

⁷ Varor där kostnaden överstiger 15,000e

⁸ USA:s Patriot Act antogs den 26 oktober 2001 (107 H.R 3162, den finns tillgänglig på <http://thomas.loc.gov>). Paragraf 311 i denna lag säger att alla inhemska finansiella institutioner eller nationella finansiella aktörer kan krävas bevara en lista över sina kunder och transaktioner som ett led i kampen mot penningtvätt. Sedan lagen antogs innebär definitionen av "finansiella institutioner" att även reseföretag inkluderas i denna kategori.

risker för penningtvätt och terroristfinansiering. Detta illustreras tydligt av att två män i oktober 2005 dömdes till fängelsestraff i Sverige för att ha finansierat terrordåd mot civila i Irak. Detta skedde via en alternativ betalningsförmedling som en av männen drev i Malmö. Förundersökningen inleddes i detta fall efter tips från utländska säkerhetstjänster. Eftersom Finansinspektionen än idag inte har rätt att göra en platsundersökning löper oseriösa betalningsförmedlare överlag en begränsad risk att drabbas av allvarliga påföljder. Sverige bör insistera på att pengar skall överföras elektroniskt, dvs. från ett konto till ett annat, då denna process bokförs och rapporteras vilket gör det lättare att spåra.

Penningtransaktioner

Transfereringar av stora summor kontanter är ytterligare ett hot mot svensk finansiell säkerhet. Kontanter används vanligtvis vid stora narkotika-transaktioner och dessa transaktioner utförs betydligt lättare om man använder sig av kontanter bestående av höga valörer, som t ex 500 Euro-sedlar.

EU har för närvarande inga klara gränser över hur mycket kontanter resande får ta med sig in till EU, och man har inte som policy att kräva att man avslöjar pengarnas ursprung. Till exempel kan en person resa in i EU med 100 000 i kontanter utan att ha någon som helst förklaring eller krav på rapportering om pengarnas ursprung. Det finns ingen anledning att tillåta att så stora summor pengar kommer in i landet utan något pappersspår. Tvärtom, stora summor pengar bör vid ankomsten till EU överföras till någon form av behandlingsbara medel, t.ex. att man lägger in de på ett tillfälligt konto, så att man har en möjlighet att följa dessa pengar om det skulle bli nödvändigt.

Den negativa effekten av frånvaron av klara regler för hanteringen av stora summor kontanter i Sverige och Europa förstärks av det faktum att bankerna inte har möjligheter att övervaka suspekt verksamhet.

Svenska myndigheter

Generellt sett förväntar sig polismyndigheter att bankerna och de övriga företag som omfattas av penningtvättslagen rapporterar all misstänkt aktivitet relaterad till penningtvätt. Om bankerna misslyckas att rapportera sådan verksamhet, kan Finanspolisen inte utföra sitt arbete. Vidare är de ”suspicious transaction reports” (STR) som dessa huvudsakligen baserar sitt arbete på sällan av hög kvalitet. Situationen förvärras ytterligare av att svenska Finanspolisen inte har befogenheter att frysa eller blockera tillgångar, till skillnad från dess motsvarigheter i Finland och Estland som har långt större befogenheter. I Sverige är det åklagarens roll att frysa eller beslagta tillgångar, så Finanspolisen måste gå ett steg extra för att genomföra delar av sina uppgifter. Den svenska allmänheten har begränsad kunskap om FI:s roll i bekämpningen av penningtvätt. Inte förrän mot slutet av 2005 hade FI fått en egen hemsida⁹ där nödvändig information om denna myndighet finns att tillgå. De flesta problem som belastar Finanspolisen är relaterade till bristfällig finansiering och bemanning, och inte viljan att göra ett bra jobb. En av experterna beskriver situationen på följande sätt: “det är bra anställda som gör ett bra jobb, men de är underbemannade, utan tillräckliga anslag och träning för att göra ett ännu bättre jobb”. En smärre detalj visar på den låga prioritering som finanssäkerheten tillmäts. Finanspolisen är inte placerat i huvudsätet för Rikspolisstyrelsen på (Polhemsgatan 30) utan den ligger förhållandevis långt ifrån (Norr Mälarstrand 6). Inom en snar framtid kommer dock Finanspolisen att flytta sitt kontor tillbaka till Rikspolisstyrelsen där man hoppas kunna höja myndighetens status och prioritering i form av större anslag och bemanning.

Finansinspektionen (FI) har inte givits goda förutsättningar att lyckas, framförallt på grund av kronisk underfinansiering och underbemanning. Fram tills nyligen hade FI endast *en* person heltidsanställd som arbetade

⁹ Finanspolisens hemsida: www.polisen.se/inter/nodeid=4298&pageversion=1.html

huvudsakligen med penningtvätt. Idag har personalstyrkan utökats till tre personer men ytterligare rekryteringar skulle te sig synnerligen befogade.

Den svenska tullmyndigheten brottas också med liknande problem bestående av underbemanning och dålig finansiering när det kommer till narkotikasmuggling och organiserad brottslighet. Ett av de största problemen är att tullen inte kan beslagta illegalt gods, utan tvingas komma med svepskäl för att kunna fördröja processen vilket ger mer tid för undersökning av ärendet. Denna situation förvärras ytterligare av underbemanning.

Åklagarmyndigheten är också kraftigt underbemannad. Under 2004 kunde endast tio fällande domar registreras gällande ekonomisk brottslighet i Sverige, och nästintill alla var rubricerade som skattebrott. Enligt Brottsförebyggande Rådet lagfördes under 2004 endast tre fall av penninghäleri och penningförseelse¹⁰. Sverige är bra på att åtala skattesmitare, men mycket sämre på att åtala individer kopplade till illegal ekonomisk verksamhet, såsom penningtvätt. Man har inte uppmärksammat kriminella ligors ekonomiska transaktioner.

Det kan också observeras att kommunikationen mellan myndigheter i Sverige i dessa frågor är ytterst bristfällig. Dessutom är säkerhetsdialogen mellan den privata och offentliga sektorn otillräcklig gällande den finansiella och monetära säkerheten. Till exempel övervakas nya överföringskontor likt al Barakat inte. Dessa kontor bör behandlas med respekt, och anpassas till gällande modellen för överföring av pengar i vilken man tydligt kan se och följa pappersspåret i syfte att övervaka och säkra penningtransaktioner som i huvudsak leder utomlands.

Sveriges finansiella säkerhet är problematisk, vilket förklarar det låga antalet åtal som väckts under det senaste året. Det kan vara så att Sverige har tur och

¹⁰ Den officiella statistiken för 2005 är ännu inte tillgänglig, men det finns indikationer på att antalet lagförda fall ökat drastiskt. En siffra som nämnts är 14 fall.

inte är utsatt för stora hot gällande penningtvätt, men detta kan endast bevisas genom att utföra en grundlig och systematisk undersökning. Anekdotisk information från internationella experter visar dock på motsatsen, nämligen att Sverige är ett av de länder som bland annat p.g.a. sitt svaga försvar mot penningtvätt föredras av viktiga kriminella nätverk, inte minst i de baltiska staterna.

Penningtvätt är ett regionalt, t.o.m. globalt problem som måste bekämpas genom mellanstatligt samarbete. De svenska bristerna i finansiell säkerhet bidrar till bristerna på regional nivå, men Sverige är långtifrån det enda landet med problem. Den inofficiella kommunikationen mellan myndigheter i de baltiska staterna är väletablerad, till skillnad från den officiella. Finanspolisen i Sverige, Finland och Estland lagrar sina databaser på tre helt olika sätt vilket omöjliggör effektiv kommunikation. Utöver detta är alla tre underfinansierade. Frågan blir: varför genomförs inte en omorganisering av regionens finansiella säkerhet? Dessa stater skulle kunna samla sina gemensamma resurser och effektivisera arbetet på ett utomordentligt sätt, genom att skapa en större gemensam databas där all data kontinuerligt revideras och ge åtkomst till denna till de olika myndigheterna. Ett uppenbart exempel blir att svårigheten med stavningen av ryska namn undviks och att ett universellt regionalt informationssystem utvecklas vilket i sin tur skulle öka säkerheten.

Det finns många olika sätt att förflytta pengar i regionen. Penningkurirer, fastighetsmarknad, kontantbaserade affärer, vadslagningskontor, försäljning av högkostnadsgods och försäkringsbolag är alla attraktiva för penningtvättare. Falska fakturor är ett vanligt sätt att lura till sig pengar från individer och företag. Falska företag som används som en fasad för illegal verksamhet har också blivit vanligare.

Situationen i Baltikum

Lettland

Situationen i Lettland illustrerar regionens problem med penningtvätt. Under 2004 undersökte den Lettiska Finansmarknadskommissionen säkerheten hos nitton Lettiska banker. Resultatet blev att en bank blev bötfälld direkt, vilket betydde att säkerhetssituationen i denna bank var usel. Fem banker blev placerade under hård bevakning av myndigheterna och i slutet av 2004 började ytterligare åtta banker hårdbevakas av myndigheterna. I två banker har myndigheter krävt avgång av minst en styrelsemedlem medan två andra uppmanades att byta ut hela styrelsen. Banksäkerheten och skyddet mot penningtvätt är alarmerande svag. Kommissionen har även undersökt sju försäkringsbolag under 2004 varpå två bolag blev bötfällda omgående. Under 2003 och 2004 har Kommissionen beordrat fyra försäkringsbolag att i helhet byta ut sina styrelser. Rapporter från experter i Lettland visar på att penningtvätt är ett av de mest centrala problemen i landet. Stora summor från illegala ryska oljeinkomster misstänks ha blivit lagrade och återinvesterade i huvudsak i den lettiska fastighetsmarknaden.

Estland och Litauen

Införandet av nya institutioner för kontroll av penningflöden i Lettland har förbättrat situationen något. Dock kan man se fortsatta svårigheter i Estland. Uthyrning av bilar är i huvudsak kontrollerad av organiserade kriminella nätverk som använder denna bransch i en klassisk penningtvättanda.

Situationen i Litauen är lik den i Lettland. Korruptionen på lägre samhällsnivåer har varit relativt begränsad genom att man har skapat nödvändiga institutionella strukturer för att bekämpa denna typ av korruption. Dock har korruptionen varit problematisk på högre nivåer och här krävs större insatser.

Regionalt samarbete och institutionella reformer

Den alarmerande situationen i Lettland är inte en anomali. Penningtvätt utgör ett mycket stort hot för hela den baltiska regionen. Regionen är inte ett område där dessa problem idag kan lösas genom att applicera internationella standard mot penningtvätt. Lösningen är att Baltikum måste öka kraven på sin säkerhet över den internationella minimistandarden. För att kunna få kontroll över organiserad brottslighet och penningtvätt är det viktigt att stater ställer så höga krav på sin lagstiftning, tillsyn och utredning som situationen kräver.

Den väsentligaste aspekten i framtida säkerhetsförbättringar är att sätta upp övervakningsmjukvara i syfte att avslöja suspekta penningöverföringar. Norge har redan tagit det steget i januari 2005. Det vanligaste argumentet mot detta förslag brukar vara att mjukvaran är för dyr, men argumentet håller inte när man konstaterar att finanssäkerheten ökar och därmed skapar en gynnsam investeringsmiljö.

EU-medlemskapet har varit nyttigt för de baltiska staterna, framförallt vad gäller att reformera nyckelinstitutioner såsom tullen. Fortsatta förbättringar är nödvändiga med tanke på att Lettlands östra gräns också är EU:s gräns mot Ryssland.

Institutionella reformer i Baltikum har lett till ökad statlig kontroll av penningflöden, eller åtminstone bättre övervakning av flödena. Till exempel är Estlands banker förpliktigade att rapportera penningtransaktioner större än 100,000 EE (58,700 SEK) i kontanter och 200,000 EE (117,400 SEK) i icke-kontanta medel. I Litauen är rapporteringsgränsen för transaktioner med kontanter mycket högre, 50,000 LTL (130,000 SEK). Lettland har lägre kontantgränser för rapportering och därmed den striktaste lagstiftningen bland Baltstaterna. Kontantgränsen för rapportering är 1,800 LVL (23,000 SEK). Man skulle kunna öka rättsväsendets effektivitet och genomslag i bekämpningen av organiserad brottslighet genom koordinering av de baltiska

ländernas lagstiftning och regelverk. Kontrollen av de vitala penningflödena och övervakning av dessa minskar illegala transaktioner och tvingar brottslingar att leta efter nya transaktionsvägar.

Penningtvätt är en relativt ny säkerhetsdimension som är svår att kontrollera, framförallt i regionens kontantbaserade ekonomier. Det är svårt att kontrollera penningflöden som är baserade på frekvent användning av kontanter, och därmed besvärligt att spåra illegala medel och finanser vilka blir investerade i den legala delen av ekonomin.

Ryssland

Penningtvätten av både legala och illegala medel som passerar det svagt bevakade banksystemet i Ryssland, försäkringsbolag, och kasinobranschen är häpnadsväckande. Huvudåklagare Vladimir Ustinov har beräknat att mellan 20-25 miljarder dollar årligen "tvättas" genom de ryska finansinstitutionerna. Det uppskattas att organiserade kriminella grupper ligger bakom de flesta transfereringar av illegala medel, och att kriminella grupperingar kontrollerar mer än en tredjedel av Rysslands banker. Vidare uppskattningar visar att ca 40 procent av landets BNP utgörs av den så kallade "gråa ekonomin". Efter en yttlig granskning kan konstateras att de största hindren för förbättring av kampen mot penningtvätt i Ryssland är kroniska brister i rättsväsendet och de lagstiftande samt finansiella sektorerna.

Konkreta Förslag för Förändring - Sverige

Sverige bör underlätta åtal i fall där man misstänker penningtvätt i syfte att lättare kunna lagföra misstänkta förbrytare. Under nuvarande regler är det svårt att driva utredning och åtal vid misstanke om penningtvätt. Sverige bör också inrätta regler om omvänd bevisbördan, dvs. att ägarna till stora summor pengar måste presentera och bevisa pengarnas ursprung. Som det är nu måste staten bevisa att någon har varit inblandad i penningtvätt. Förutom detta måste staten även binda personen eller personerna till andra kriminella handlingar för att kunna åtala individen.

Ett konkret förslag är att alla transaktioner som överstiger 120,000 kr skall registreras. När det gäller pengatransfereringar av typen penningförsändelser till familjer i tredje land är en möjlig åtgärd att uppmuntra organiserade

invandrargrupper (föreningar,

förbund, samt andra organisationsformer) att göra alla penningtransfereringar från ett bankkonto till ett annat. Därtill är en möjlighet att erbjuda muslimska grupper räntefritt sparande och lån som i fallet med JAK-banken som startades sin verksamhet under 1960-talet. Detta

Konkreta brister i bekämpningen av penningtvätt och terrorfinansiering i Sverige

- Bristfälligt genomförande av EU:s anti-penningtvättsdirektiv
- Tre av FATFs speciella rekommendationer gällande terrorfinansiering är inte uppfyllda
- Bristfällig användning av elektronisk övervakningsutrustning (mjukvaran) i banksektorn
- Otillräcklig rapportering av gränsöverskridande valutahandel
- Avsaknad av interna bevakningslistor
- Långsamma mekanismer för beslagtagning av (misstänkta) illegala tillgångar
- Brist i regleringen av växlingskontor (hawaladars)
- Finansbrott och åtal: 2003: 19 st. 2004: 10 st. Dessa åtal gällde främst skattebrott. Under 2004 lagfördes endast tre fall av penninghäleri och penningförseelse.

skulle tillse att informella former av penningförsändelser inte kan användas för terrorfinansiering eller utnyttjas av organiserad brottslighet.

Finanspolisens befogenheter bör utökas, så att man kan frysa finansiella tillgångar vid misstanke om grov ekonomisk brottslighet. Dessutom bör åtminstone en finansiell expert vara inbäddad i varje gren av rättsväsendet. Detta skulle i sin tur öka kunskapen om finansiell brottslighet samt öka kompetensen för att lösa sådana brott. Vidare skulle fällda brottslingar kunna få strängare straff i jämförelse med det nuvarande svenska genomsnittet, ett år i fängelse.

Rättsväsendet behöver en omedelbar ökning av resurser i form av ökade anslag och personal. Dessa ökningsprogram kan komma från staten eller statsinitierade resursfördelningsprogram. Till exempel skulle tullen kunna auktionera bort beslagtagna varor för att kunna öka sin egen budget.

Skapandet av en regional expertgrupp vilken har i uppgift att studera finansiella marknader är nödvändigt. Sådana grupper existerar redan i Västindien, Eurasien, Asien, Afrika och Latin Amerika. Det finns inga anledningar att inte skapa en regional arbetsgrupp för finansiell brottslighet i Östersjöområdet. Dess ansvar skulle kunna omfatta prevention av ID-kortstöld vilket är ett mycket stort problem i Lettland. Ett steg i leden av lösningar skulle kunna vara införandet av biometriska ID-kort.

Verkligheten rörande systemet för att motverka penningtvätt i Sverige är alarmerande. Detta gör Sverige till en attraktiv måltavla för kriminella grupper vilka söker tvätta sina tillgångar genom länder med svaga regler mot penningtvätt och på så sätt legalisera sina tillgångar. Med tanke på de skyhöga summor som illegalt fördes ut från transitionsekonomierna i forna kommuniststater under 1990-talet är det högst betydande summor som är i fråga. I takt med att internationella finansiella transaktioner ökar i omfattning och blir allt mer tillgängliga gör alltså marginella skillnader i lagstiftning att illegala förtjänster snabbt kan styras om mot länder med

svagare lagstiftning. Som brukligt är kriminella grupper snabba att utnyttja skillnader i lagstiftning och otillräckligt myndighetssamarbete både inom och mellan gränser. Det är hög tid att utföra en övergripande riskanalys av Sveriges finansiella säkerhet. I viss mån kommer detta att ske inom ramen för den statliga utredning som undersöker hur EU:s nya penningtvättsdirektiv skall implementeras. Direktiven för denna utredning inkluderar även att ta hänsyn till FATF:s 40 rekommendationer och organisationens nyligen avslutade utvärdering. Det är dock viktigt att den politiska medvetenheten om problematikens ökar så att resultatet av utredningen blir att rättsväsendet ges de resurser och verktyg som behövs. Detta bör följas av årliga rigorösa granskningar av utvecklingen för att säkerställa att den finansiella säkerheten kontinuerligt anpassas för att kunna bemöta nya utmaningar på lämpligaste sätt. Vidare kan det komma att behövas kompletterande studier.

Det finns ingen anledning just nu att tro att Sverige inte är tillhåll för kriminella nätverk och deras illegala verksamhet. Trots att en uttömmande studie av faktiska förhållanden, alltså till vilken grad Sverige faktiskt utsätts för penningtvätt, legat utanför detta mindre arbetes mandat bör noteras att indicier och anekdotisk information som uppkommit under arbetets gång snarare tyder på att Sverige till betydande grad är utsatt för detta. Vissa europeiska experter hävdar tom. att Sverige är ett av de länder i EU som är i den största riskzonen för penningtvätt.

Frågan är om Sverige behöver en djup kris för att kunna inse allvaret i situationen? Genom fallet med de två män som i oktober 2005 dömdes för terroristfinansiering i Irak finns det nu tydliga belägg för kopplingen mellan landets bristande finanssikkerhet och storskalig terrorism riktad mot civila. Några månader tidigare hade även en samverkansgrupp bestående av olika svenska myndigheter presenterat en rapport om bristerna i Sveriges

hantering av de så kallade alternativa betalningsförmedlarna. Trots detta har många av dessa brister fortfarande inte åtgärdats. Sverige erbjuder idag stora möjligheter för att flytta illegala varor och pengar för terrorverksamhet. Utan att utföra en omfattande och grundlig granskning av den finansiella säkerheten är det omöjligt att försäkra att Sverige inte är utsatt för stora hot i denna sektor. Det finns ingen anledning att *à priori* dra slutsatsen att en massiv kriminell aktivitet, antingen i eller utanför landets gränser, inte stödjer terrorgrupper utanför Sverige genom att använda Sverige som en korridor. Detta utöver de problem som den till grov organiserad brottslighet nära kopplade penningtvätten innebär. Sanningen är att ingen idag vet hur stort detta problem är, vilket i sig är mycket talande.

Avslutning

Sverige har tagit på sig en ledande roll i Östersjöområdet och bör även i fortsättningen leda utvecklingen framåt. Men vad gäller finansiell säkerhet är det svårt att finna information: det finns ingen översikt över arresteringar relaterade till penningtvätt. En stor klyfta tycks finnas mellan operativ personal och beslutsfattare på både högre nivå inom myndigheter och den politiska sfären. De senare tycks helt enkelt inte inse det potentiella allvaret i situationen.

Det största problemet i Sverige gällande bekämpning av penningtvätt är underbemanning som är en direkt konsekvens av den låga politiska prioritet som dessa frågor åtnjuter. Sverige står nu inför behovet att ompröva varje led i kedjan för att kunna göra genomgripande förändringar i rättsväsendet. Vissa indikationer pekar på att stora belopp likvida medel förmedlas till kriminella grupper genom det svenska banksystemet. De många svenska bankerna i Baltikum kan mycket väl, förmodligen ovetandes, spela en nyckelroll i penningtvättprocessen.

Avsaknaden av särskilda mjukvaruprogram för att förhindra "smurfing" i de svenska bankerna kan ha en stark dragningskraft för omfattande

penningtvättstransaktioner. Enligt det svenska tullväsendet kräver inte Sverige att stora innehav av kontanter deklarerar när man reser in eller ut ur landet, vilket möjliggör riskfria överföringar av stora summor kontanter, vad som ofta kallas 'bulk cash'. Av erfarenhet att döma är svenskt rättsväsende skickligt på att spåra skattebrottslingar, men undermåliga i att jaga och ta fast penningtvättarna. Här tycks en uppenbar felande länk i prioriteringskedjan samt i bedömningen av olika brotts allvarsgrad finnas.

Dessutom måste idag allt beslagtagande av gods och pengar gå via domstol och inte såsom i många andra länder genom Finanspolisen. Detta öppnar för blixtnabba transaktioner, där pengarna byter ägare innan man hinner reagera. Den förlängda byråkratiska processen leder till handlingsförlamning trots att den goda viljan är befintlig. Konsekvenserna av oviljan att förändra systemet i Sverige medför allvarliga konsekvenser, inte bara för själva landet utan för regionen och hela EU.

Executive Summary

The financial security of Sweden and the Baltic States is a source of serious concern. For example, Sweden only complies fully with 6 out of 40 recommendations that the intergovernmental organization Financial Action Task Force (FATF) has issued on how to improve the overall financial security of a country. All other countries which have recently been evaluated received significantly better results – Switzerland complied fully with 10 recommendations, Australia with 12, Norway 13, Ireland 14, Italy 15 and Belgium 17. These numbers should not be seen as an absolute ranking, but the failure of Sweden points to remarkable shortcomings.

One problem is that Sweden's legislation in this area is difficult to apply in practice and that the fight against money laundering seems to be low on the political agenda. This has resulted in few prosecutions and even fewer convictions. During 2004 only three cases of money laundering was brought to justice¹¹. The punishments meted out are furthermore relatively lenient in comparison to the serious nature of these crimes – the maximum punishment for terrorist financing is for example only two years of imprisonment for the basic crime¹².

The major problem however relates to deficiencies in Sweden's preventive regulations. Swedish banks fail to fully comply with its customer due diligence responsibilities, weakening their ability to assist law enforcement agencies. Background-checks of bank employees are also insufficient. Regulations of informal money remitters are surprisingly weak. A modest estimation indicates that these financial actors transferred over one billion

¹¹ The official statistics are not yet available for 2005, but it seems that the number of convictions has increased drastically. One number mentioned is 14 convictions.

¹² If the act is also punishable under the Act on Responsibility for Terrorist Offences, the maximum penalty could however be up to life imprisonment.

Swedish Krona (SEK) out of the country in 2003 alone. These transactions are mainly carried out anonymously and with very limited accounting, creating obvious risks for money laundering and terrorist financing. This was clearly illustrated when two Swedish citizens were sentenced to jail in October 2005 for financing large-scale acts of terrorism against civilians in northern Iraq. These transactions were carried out through an informal money transmittal organization which one of the men ran in Malmö in southern Sweden. The investigation into the case was initiated only after the Swedish security services were tipped of by their American and German counterparts. In spite of this event, the Swedish Financial Supervisory Authority (*Finansinspektionen*) is still not allowed to carry on-site inspections of these financial actors. Neither are Swedish charitable organizations audited in any structured fashion. This is remarkable, as it has been extensively illustrated that such organizations have previously been abused for terrorist financing.

There are also technological gaps in the Sweden's defense against money laundering. For example, the Swedish financial inspection unit (*Finanspolisen*) receives a majority of the approximate 10 000 suspicious transaction reports (STRs) issued every year by fax. Swedish banks – as opposed to for example Norwegian banks - do not use surveillance software that identifies so-called “smurfing”, i.e. when a financial transaction is divided into several smaller fragments which by themselves will be too small to attract any attention.

Furthermore, knowledge about the extent of financial crimes in Sweden is limited. Sweden has not carried out any extensive risk analysis of its financial sector, neither has it subjected its regulatory framework to any regular internal evaluations in order to monitor progress. A review of

whether its current laws and regulations are sufficient to protect charitable organizations from being used for terrorist financing is also sorely lacking.

The Swedish law enforcement agencies which combat financial crime have knowledgeable and dedicated staff, but are underfinanced and understaffed. Until recently, the Swedish Financial Supervisory Authority had only *one* person working full-time with money laundering. Currently, two more staff have been hired, but further recruitments would seem strongly justified. The Swedish financial intelligence unit (*Finanspolisen*) are facing similar difficulties.

Theoretically, it is possible that the low number of convictions on money laundering charges results from Sweden being unusually free from financial crime. The most probable explanation is however that the low number of convictions is a consequence of deficient legislations that coupled with understaffed and underfinanced authorities have made the Swedish law enforcement agencies comparatively inefficient in combating money laundering and terrorist financing. Anecdotal evidence also points in this direction, as international experts argue that Sweden has become a popular destination for money laundering schemes among important criminal networks, especially from the Baltic states.

The problems that Sweden is grappling with are further aggravated by the fact that other countries in the Baltic region also have severe shortcomings in their financial security. A government study of 19 Latvian banks led to one bank being fined immediately, two banks being encouraged to replace all of its governing board and thirteen banks becoming strictly supervised by the government authorities. Another study of Latvian insurance companies led to similar results. Large amounts of illicit Russian oil money are also suspected to have been invested mainly in the Latvian real estate market. EU membership has led to institutional reforms that have increased state control over money flows within the Baltic region. However, several problems still remain and it is obvious that these countries need to strengthen their anti-

money laundering regimes well above international minimum standards in order to come to terms with these challenges. Money laundering in Russia is stunning in terms of its extent and reach and as the Baltic countries make up parts of the eastern border of the European Union, the financial security here indirectly affects the financial security of the whole union.

There are a number of steps that may be taken in order to strengthen the financial security of Sweden. Sufficient funding of relevant law enforcement agencies and an increased regulation of informal money remitters should be an obvious first step. Swedish legislation may be improved and the punishments increased. An extensive risk analysis of the financial sector should also swiftly be undertaken. On a regional level, there are large potential gains to be made from improved coordination, both in terms of harmonizing legislation and regulations, institutionalizing official cooperation and possibly creating joint databases. Effective policies to counter money laundering offer a potent tool in the struggle against organized crime and international terrorism. However, as the implementation of the Third Money Laundering Directive of the European Union is being launched, it is of utmost importance that awareness of the seriousness of the situation is increased among the political leaders of Sweden.