

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet

Regeringen lägger stor vikt vid att skapa ett tryggt samhälle för alla. En viktig del i detta arbete är att vidta kraftfulla åtgärder mot den grova organiserade brottsligheten. Individer och grupper som medvetet och systematiskt väljer att ställa sig utanför rättsordningen och sprida otrygghet och rädsla bland allmänheten, måste räkna med att staten och det civila samhället slår tillbaka.

Under hösten 2007 tog regeringen initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. En styrgrupp under ledning av Justitiedepartementet bildades. Syftet med styrgruppen var att säkerställa att mobiliseringen mot den grova organiserade brottsligheten får ett brett och varaktigt genomslag.

Chefen för Justitiedepartementet, statsrådet Beatrice Ask, beslutade den 20 december 2007 att ge sex experter i uppdrag att lämna förslag på åtgärder som lägger grunden till en effektivare och mer uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.

I denna promemoria redovisas experternas överväganden och förslag. Uppdragen har genomförts av generaldirektören Anders Danielsson, länspolismästaren Eva Årestad Radner, rikskriminalchefen Therese Mattsson, chefsåklagaren Thomas Häggström, länspolismästaren Carin Götblad samt generaldirektören Gudrun Antemar.

Styrgruppen har letts av expeditionschefen vid Justitiedepartementet Nils Öberg. I styrgruppen har därutöver ingått vice riksåklagaren Guntra Åhlund, generaldirektören Gudrun Antemar, tillförordnade rikspolischefen Bengt Svenson, rikskriminalchefen Therese Mattsson, generaldirektören Anders Danielsson, generaldirektören Jan Andersson, chefen för den brottsbekämpande verksamheten vid Tullverket Lennart Nilsson samt generaldirektören Mats Sjöstrand. Sekreterare i styrgruppen har varit Jan Garton, ämnessakkunnig vid Justitiedepartementet.

Härmed överlämnas promemorian Nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag. Uppdraget är därmed slutfört.

Stockholm i maj 2008

Nils Öberg

Jan Garton

Innehåll

Till statsrådet och chefen för Justitiedepartementet	3
Sammanfattning.....	7
Säkerhetspolisens roll och personsäkerhetsarbetet	
Generaldirektören Anders Danielsson	31
Ett effektivare utnyttjande av polisens resurser i kampen mot den grova organiserade brottsligheten	
Länspolismästaren Eva Årestad Radner	81
Förbättrad kriminalunderrättelseverksamhet, operativ förstärkningsverksamhet och internationell samverkan	
Rikskriminalchefen Therese Mattsson	171
Förbättrad samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna i kampen mot den grova organiserade brottsligheten	
Chefsåklagaren Thomas Häggström	211
Tydligare former för det civila samhällets engagemang i kampen mot den organiserade brottsligheten	
Länspolismästaren Carin Götblad	255

**Förverkande av brottsvinster från den grova organiserade
brottsligheten**
Generaldirektören Gudrun Antemar307

Sammanfattning

Säkerhetspolisens roll i kampen mot den grova organiserade brottsligheten utvecklas

Inom ramen för detta uppdrag har det utretts på vilket sätt Säkerhetspolisen kan bidra i kampen mot den grova organiserade brottsligheten. Säkerhetspolisen har ansvar för att avslöja och förebygga hot mot rikets säkerhet. Den grova organiserade brottsligheten utgör ett hot mot rikets säkerhet även om det demokratiska statsskicket totalt sett inte är hotat. I synnerhet är hotet mot de rättsvårdande myndigheterna systematiskt i den bemärkelsen att de utsätts för otillåten påverkan av olika slag kontinuerligt över hela landet.

Mot bakgrund av detta föreslås Säkerhetspolisen få ett nationellt huvudansvar för att bedriva underrättelse- och säkerhetsskyddsarbete i syfte att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Det vill säga, förebygga, kartlägga och motverka den del av den grova organiserade brottslighetens kriminalitet som syftar till att påverka det politiska beslutsfattandet (politiker), verkställandet av politiska beslut (myndighetsföreträdare) och den fria debatten (journalister).

Förslaget består av fyra delar. För det första ska Säkerhetspolisen bedriva underrättelsearbete för att avslöja, avbryta och störa den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. För det andra ska Säkerhetspolisen med utgångspunkt från detta underrättelsearbete ta fram

en nationell hotbilda-bedömning över omfattningen, karaktären, skadeverkningarna och utvecklingen av den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. För det tredje ska Säkerhetspolisen utifrån denna nationella hotbilda-bedömning genomföra säkerhetsanalyser och säkerhetsrådgivning hos organisationer som systematiskt utsätts för otillåten påverkan från den grova organiserade brottsligheten. För det fjärde ska Säkerhetspolisen tillhandahålla en livvaktutbildning i syfte att göra det möjligt för polismyndigheterna att kunna erbjuda personer, som hotas av den grova organiserade brottsligheten, livvaktsskydd.

Rikskriminalpolisens och polismyndigheternas arbete mot den grova organiserade brottsligheten är främst inriktat på att lagföra utvalda aktörer för brott med höga straffvärden. Detta är en effektiv strategi men den innebär att den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan hamnar i skymundan, då denna typ av brott sällan har ett högt straffvärde jämfört med exempelvis grova narkotika- och våldsbrott. Därmed uppstår en spricka i samhällets försvar mot det hot som den grova organiserade brottsligheten utgör. Tanken är att Säkerhetspolisen ska avhjälpa detta problem genom att bekämpa de brott som riktar sig direkt mot viktiga samhällsfunktioner. På detta sätt kan insatserna mot den grova organiserade brottsligheten breddas och skyddet av viktiga samhällsfunktioner stärkas. Därmed värnas också statens förmåga att effektivt bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

Säkerhetspolisens föreslagna roll på detta område ställer krav på att samverkan mellan Säkerhetspolisen och övriga polisväsendet stärks ytterligare. Säkerhetspolisen föreslås därför vidta konkreta åtgärder för att säkerställa att framförallt Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna kontinuerligt delges operativ såväl som strategisk information. Säkerhetspolisen föreslås även bistå polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen i förundersökningar rörande den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner.

Det är angeläget att framhålla att förslaget är begränsat i tre avseenden. Säkerhetspolisen föreslås inte få ansvar för att a) bekämpa den grova organiserade brottsligheten i stort, b) direkt skydda enskilda personer, och c) inte heller ges ett huvudansvar för att leda lagföringsarbetet för fullbordade brott inom något område, inklusive otillåten påverkan på viktiga samhällsfunktioner.

Inom ramen för detta uppdrag har även ingått att föreslå åtgärder för ett förbättrat skydd av bevispersoner, myndighetsföreträdare, politiker och journalister som hotas av personer eller grupper knutna till den grova organiserade brottsligheten. Det polisiära personsäkerhetsarbetet bedrivs såväl lokalt av polismyndigheterna som inom ett nationellt program, kallat det särskilda personsäkerhetsarbetet, som hanterar väldigt allvarliga fall. Vad gäller det särskilda arbetet finns grundläggande förutsättningar för att bedriva ett likriktat och professionellt personsäkerhetsarbete. Inom det lokala personsäkerhetsarbetet, som hanteras av de 21 polismyndigheterna, är däremot spännvidden i hur arbetet bedrivs stor. Mot bakgrund av detta föreslås att nationella riktlinjer utformas även för det lokala arbetet. Det är vidare angeläget att det ställs krav på polismyndigheterna att, utifrån sådana nationella riktlinjerna, ta fram planer för hur arbetet ska bedrivas lokalt. Eftersom polismyndigheternas personsäkerhetsarbete är nära förknippat med, och till stor del beroende av, myndigheternas brottsofferarbete, är det även angeläget att ett fungerande brottsofferarbete utvecklas vid samtliga polismyndigheter.

Det finns mycket att vinna på utökad samverkan mellan polismyndigheterna i personsäkerhetsarbetet. Genom en väl fungerande samverkan skulle myndigheterna kunna hjälpa varandra i såväl enskilda ärenden som i mer övergripande och strategiska frågor. Därför bör en formell struktur för samverkan utvecklas mellan polismyndigheterna i dessa frågor.

En nationell samordning av arbetet, som ansvarar för exempelvis utbildning och rådgivning, skulle ytterligare förbättra förutsättningarna att få till stånd ett professionellt arbete.

Vidare är det även viktigt att åstadkomma en större likriktning i polismyndigheternas arbete med hot- och riskbedömningar. Genom att utarbeta tydliga och gemensamma arbetsmetoder kan enhetligheten förbättras. Det är angeläget att polismyndigheterna får tillgång till ett verktyg, i form av exempelvis en checklista, som är särskilt anpassad för hot- och riskbedömningar vid grov organiserad brottslighet, och att dessa bedömningar genomförs av personer med erfarenhet av detta. Denna typ av mer komplicerade bedömningar bör styras till ett mindre antal kriminalunderrättelsetjänster.

Socialtjänsten har i dag begränsad erfarenhet av att arbeta med personer som är hotade av den grova organiserade brottsligheten. Även om polisen har ett huvudansvar för att skydda hotade personer skulle en mer aktiv medverkan från socialtjänsten kunna bidra till ett bättre stöd till de utsatta personerna. Denna fråga måste dock utredas i en större kontext där socialtjänstens ansvar för hela brottsofferproblematiken utreds närmare.

Vidare finns det stor utvecklingspotential i det rent förebyggande arbetet. Utöver att Säkerhetspolisen bör arbeta för att stärka utsatta organisationers förmåga att hantera otillåten påverkan från den grova organiserade brottsligheten, bör polismyndigheterna arbeta för att förebygga hot och våld mot särskilt utsatta personer. Polismyndigheterna bör få i uppgift att kontinuerligt identifiera bevispersoner, enskilda myndighetsföreträdare, journalister eller politiker som löper särskild risk för att utsättas för hot från grov organiserad brottslighet. För dessa personer bör hotbilda-bedömningar genomföras som en grund för att vidta förebyggande åtgärder.

Avslutningsvis är det angeläget att myndigheter vars personal kommer i kontakt med den grova organiserade brottsligheten i sin yrkesutövning har genomtänka strukturer och strategier för att hantera de problem som kan uppstå. Det är viktigt att såväl myndigheternas förebyggande arbete som deras ansvar när en händelse väl har inträffat utvecklas och förtydligas.

Ett effektivare utnyttjande av polisens resurser i kampen mot den grova organiserade brottsligheten

Bakgrund

Svensk polis har under lång tid i olika sammanhang riktat ett fokus på den grova organiserade brottsligheten. Strategier har tagits fram, rapporter har skrivits, särskilda projekt har beslutats och operativa beslut har fattats. Det kan konstateras att ambitionen varit hög, men att alla förslag som har lagts fram har inte genomförts. Det är nu tid för svensk polis att ta arbetet mot grov organiserad brottslighet ett steg vidare. För att detta ska vara möjligt krävs vissa förändringar avseende strukturen på underlagen för beslut, organisation och arbetssätt, ledning och styrning samt fördelning av de gemensamma resurserna.

Underrättelseflödet

Utredningen kan konstatera att mycket har gjorts för att bygga upp en väl fungerande kriminalunderrättelsetjänst i landet. För att kunna ta ytterligare steg måste Rikskriminalpolisen i större utsträckning utnyttja det mandat man har i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Det innebär att Rikskriminalpolisens kriminalunderrättelsetjänst (KUT) i än större mån måste prioritera sin nationella roll när det gäller att överblicka den grova organiserade brottsligheten i Sverige. Dessutom bör Rikskriminalpolisens samordnande funktion gentemot de regionala polisiära samverkansområdena vidareutvecklas.

De tillfälligt inrättade regionala underrättelsecentra (RUC) som i dag finns vid polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne bör permanentas. Det bör också inrättas ett eller flera regionala underrättelsecenter för verksamhet i övriga samverkansområden.

Ledning och styrning

Den nationella ledningen och styrningen av arbetet mot den grova organiserade brottsligheten uppvisar vissa brister. En effektiv ledning och styrning av nationell verksamhet förutsätter att polisens underrättelsemodell (PUM) tillämpas fullt ut så väl lokalt, regionalt som nationellt. Så är inte fallet i dag. Utredningen föreslår därför att Operativa rådet bör omvandlas till en nationell operativ ledningsgrupp. Rådet ska ha i uppgift att inrikta, prioritera och träffa överenskommelser om genomförande av vissa nationella insatser av aktionsgrupper mot den grova organiserade brottsligheten.

De regionala samverkans- och ledningsformerna kring var aktionsgruppsarbete mot grov organiserad brottslighet ska bedrivas bör utvecklas. Detta bör ske genom att de polismyndigheter som tilldelas särskilda resurser för detta ändamål åläggs ett ansvar för att samverka med övriga myndigheter inom samverkansområdet, i fråga om hur denna resurs ska användas.

Operativa rådet bör ses som ett överordnat organ, vars ställningstaganden ska följas av såväl Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna som övriga deltagande myndigheter som lyder under Justitiedepartementet.

Aktionsgruppsverksamhet

Det arbete som polisen bedrivit mot grov organiserad brottslighet har under 2000-talet i allt större utsträckning utförts i form av aktionsgruppsverksamhet. Detta innebär att en särskild grupp sätts samman för att under en längre tid arbeta mot en särskild kriminell organisation eller kriminell företeelse. I gruppen finns olika kompetenser för att effektivt kunna arbeta mot denna typ av brottslighet. Aktionsgruppsverksamheten har visat sig vara ett framgångsrikt sätt att arbeta.

Utredningen gör bedömningen att aktionsgruppsverksamheten bör utvecklas. Detta bör göras genom att det skapas fasta nationella basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet i hela landet. Dessa basorganisationer ska inrättas vid Rikskriminalpolisen och av åtta särskilt utpekade myndigheter.

Rikskriminalpolisen och tre största polismyndigheterna (Stockholm, Västra Götaland och Skåne) bör få i uppdrag att omedelbart sätta upp dessa basorganisationer inom respektive myndighet. Därutöver bör ytterligare fem polismyndigheter ges i uppdrag att senast den 1 juli 2009 rekrytera, utbilda, sätta upp och hålla basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet inom sina myndigheter för användning i första hand inom eget samverkansområde.

Resursfördelningen

Avsaknaden av ett samlat nationellt beslut om vilka resurser som över tid ska användas i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten har många gånger varit till men för ett effektivt beslutsfattande eftersom detta har lett till resursdiskussioner som inte fått sin lösning. Det behövs därför en lösning på den långsiktiga nationella resursfrågan.

Utredningen anser att den nationella polisiära resursen mot grov organiserad brottslighet bör utökas så att minst en (1) procent av landets poliskår avsätts till basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet. Detta bör ske genom att regeringen ger i uppdrag åt Rikspolisstyrelsen att besluta att Rikskriminalpolisen och de åtta polismyndigheter som anges nedan får i uppgift att sätta upp och ansvara för dessa basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet. Denna resurs ska finnas utöver dagens resurser för detta ändamål.

Utredningen anser att följande myndigheter bör få i uppdrag att sätta upp basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet. Inom parentes anges antalet personer i respektive basorganisation.

- Rikskriminalpolisen (30 pers),
- Polismyndigheten i Stockholms län (30 pers),
- Polismyndigheten i Västra Götaland (30 pers),
- Polismyndigheten i Skåne (30 pers),
- Polismyndigheten i Östergötlands län (20 pers),
- Polismyndigheten i Uppsala län (20 pers),
- Polismyndigheten i Örebro län (20 pers),
- Polismyndigheten i Västernorrlands län (10 pers),
- Polismyndigheten i Västerbottens län (10 pers).

Sammantaget innebär förslaget att basorganisationer inrättas med en total resurs om 200 personer för regional och nationell aktionsgruppsverksamhet.

Förbättrad kriminalunderrättelseverksamhet, operativ förstärkningsverksamhet och internationell samverkan

Uppdraget består i att lämna förslag till åtgärder som säkerställer att kriminalunderrättelseverksamheten blir ett så effektivt stöd som möjligt till de myndigheter som samverkar i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Vidare består uppdraget i att överväga och lämna förslag till utveckling av Rikskriminalpolisens operativa förstärkningsverksamhet. Slutligen ska utredaren lämna förslag på åtgärder som säkerställer att de verktyg och strukturer som utvecklats inom ramen för det internationella polisiära och rättsliga samarbetet används effektivt i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. I det sammanhanget ska också det kommande svenska ordförandeskapet i Europeiska unionen beaktas.

Med anledning av att uppdraget kan delas in i tre delar består rapporten av tre huvudkapitel, kriminalunderrättelseverksamhet, operativ förstärkningsverksamhet och internationell samverkan. Sammanfattningsvis ser förslagen ut på följande sätt.

Kriminalunderrättelseverksamheten

- Rikspolisstyrelsen bör fastställa en enhetlig nationell organisation för kriminalunderrättelsetjänsten.
- Regionala underrättelsecentrum (RUC) bör skapas även i samverkansområdena Norra, Mellersta och Östra.
- Rikskriminalpolisens underrättelsesektion bör fortsätta att utvecklas mot ett multidisciplinärt nationellt underrättelsecentrum.
- Rikspolisstyrelsen bör fortsätta utvecklingen av ett sökverktyg för informationsbehandling i underrättelseverksamheten.
- Rikspolisstyrelsen bör prioritera behovet av IT-stöd för kriminalunderrättelseverksamheten.
- Rikskriminalpolisen bör utöka antalet strategiska kriminalunderrättelseanalytiker.
- Rikskriminalpolisen bör ytterligare förstärka analytikerkompetensen inom utredningsområdet och polismyndigheterna bör bygga upp motsvarande kompetens.

Operativ förstärkningsverksamhet

- Ett Nationellt samverkansråd mot grov organiserad brottslighet bör inrättas.
- Det nuvarande Operativa rådet bör utvecklas mot ett renodlat operativt organ för bekämpning av grov organiserad brottslighet inom den nationella satsningen.
- Vikten av en nationell mobilisering mot grov organiserad brottslighet måste bli tydligare för varje berörd myndighet.
- Rikskriminalpolisen bör få ett tydligt mandat för att kunna initiera ärenden och på ett effektivt sätt överta handläggning av eller medverka i ett särskilt ärende avseende grova brott eller grov organiserad brottslighet.
- Rikskriminalpolisen bör förstärkas med cirka 50 personer inom utredning, spaning och analys.

- Samverkansområdena (SamO) bör på sikt överväga att tillskapa resurser för aktionsgruppsverksamhet för regional och nationell förstärkning mot den grova organiserade brottsligheten.

Internationell samverkan

- Undervisning om hur och när de officiella internationella verktygen och strukturerna ska användas bör införas i såväl grund- och vidareutbildning som i särskilda utbildningar inom Polisen.
- Varje polismyndighet och Rikspolisstyrelsens olika delar bör utse en funktionsansvarig för de internationella delarna av verksamheten.
- En handbok för polisärt internationellt samarbete bör utarbetas.
- Det bör utredas hur det gränsnära operativa samarbetet mellan de nordiska länderna kan förtydligas och utvecklas för att också omfatta grov organiserad brottslighet.
- Det svenska ordförandeskapet bör fokusera på att förstärka existerande verktyg och strukturer. Ledordet bör vara konsolidering.

Förbättrad samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna i kampen mot den grova organiserade brottsligheten

Bakgrund

Samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna är grundläggande för bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Brottsligheten och brottslingarna känner inte geografiska gränser eller myndighetsgränser, vilket medför att de brottsliga aktörerna inte låter sig bli föremål för

brottsutredningar på ett sätt som stämmer med den ordning som staten valt att organisera sina myndigheter. Det kan tvärtom vara så att det finns ett egenvärde i att söka försvåra för myndigheterna i deras kamp mot den grova organiserade brottsligheten.

Den huvudsakliga brottsbekämpande verksamheten bedrivs vid Åklagarmyndigheten, Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Skatteverket. Målet för denna utredning har varit att utreda om och på vilket sätt dessa brottsbekämpande myndigheter ytterligare kan samverka i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten.

Det är av största vikt att de brottsbekämpande myndigheterna samverkar i kampen mot den grova organiserade brottsligheten. Myndigheterna förfogar över kunskaper och verktyg i enlighet med sina respektive uppdrag. Om de brottsbekämpande myndigheterna samverkar med ett multidisciplinärt synsätt i större utsträckning än vad som är fallet idag, kommer möjligheterna att öka att på ett kraftfullt sätt kunna bekämpa den organiserade brottsligheten.

Denna utredning består av tre huvudsakliga delar; ”Samverkan mot organiserad brottslighet”, ”Det strategiska urvalet” och ”Formerna för gemensamma insatser”.

Samverkan mot organiserad brottslighet

Kampen mot grov organiserad brottslighet kräver att de brottsbekämpande myndigheterna samverkar i större utsträckning än vad som är fallet idag. För att kampen ska vara framgångsrik krävs att myndigheterna tillsammans utnyttjar sin respektive kompetens och sina respektive verktyg. Ett sådant multidisciplinärt perspektiv måste anläggas under hela beslutskedjan. Dels under underrättelsestadiet, dels då beslut ska fattas i strategiska och operativa frågor.

Det är även av största vikt att de strategiska beslut som fattas blir styrande för de operativa beslut som fattas i kampen mot den grova organiserade brottsligheten.

Ett strategiskt samverkansråd mot grov organiserad brottslighet (Samverkansrådet) bör inrättas i syfte att myndigheterna på strategisk nivå kan enas om den nationella problembilden avseende grov organiserad brottslighet samt enas om en övergripande strategi och inriktning.

Det Operativa rådet bör bli ett renodlat operativt organ som verkar i enlighet med de strategiska beslut som fattas i Samverkansrådet. Operativa rådet bör bli ett organ för samtliga samverkande myndigheter, inte bara Polisen.

På regional nivå bör regionala underrättelsecentrum bildas även utanför storstäderna. De strategiska beslut som fattas av Samverkansrådet och de operativa beslut som fattas av Operativa rådet måste vara styrande för verksamheten vid de regionala underrättelsecentrumen.

Som hinder mot en effektiv samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna har flera olika företeelser kunnat identifieras. *För det första* har konstaterats att personal vid de brottsbekämpande myndigheterna har att tillämpa sekretessbrytande bestämmelser vid samverkan sinsemellan. Det är utredarens uppfattning att detta förhållande medför att samarbetet kompliceras och utgör ett betydande hinder för en effektiv samverkan. *För det andra* kan konstateras att säkerhetsfrågor kan utgöra ett hinder mot en effektiv samverkan, eftersom det saknas ett enhetligt perspektiv och samsyn på frågorna. *För det tredje* kan konstateras att de brottsbekämpande myndigheterna inte har ett gemensamt uppdrag i dess respektive instruktion eller regleringsbrev, vilket leder till olika prioriteringar och återrapporteringskrav.

Det strategiska urvalet

De samverkande brottsbekämpande myndigheterna måste i det strategiska urvalet utreda hur största möjliga effekt kan uppnås. Den egna myndighetens resultat i det enskilda fallet kan inte vara avgörande för om resurser ska tillsättas. Detta innebär att samtliga samverkande myndigheter måste delta i det strategiska urvalet av ärenden.

Rättegångsbalkens regler för åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning är inte tillräckliga för att en åklagare ska kunna fatta strategiskt kloka beslut. En utvidgning av dessa möjligheter skulle kunna medföra att resurser kan satsas på de strategiskt viktigaste projekten.

Möjligheten att tillmäta ett erkännande större betydelse vid bedömning av en gärnings straffvärde bör införas i brottsbalken. Detta skulle medföra större möjligheter för den enskilde att påverka sin situation under en förundersökning samtidigt som stora effektivitetsvinster skulle uppnås för rättsväsendet.

Formerna för gemensamma insatser

I syfte att åstadkomma att strategiska beslut får genomslag i form av operativa ärenden bör Polisen även fortsättningsvis ges tillgång till öronmärkta ekonomiska styrmedel. Den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet bör således fortsätta.

De gemensamma multidisciplinära operativa insatserna på central nivå bör även fortsättningsvis kunna byggas på systemet med situationsanpassade aktionsgrupper. Dessa ska kunna arbeta långsiktigt och uthålligt mot den grova organiserade brottsligheten.

Det är av största vikt att särskilda polisresurser kan tas i anspråk för hanteringen av de nationella och internationella operativa ärenden som uppkommer. En verksamhet med fredade

polisresurser kan förväntas få positiva effekter genom en högre kunskapsnivå, en bättre uthållighet och en bättre långsiktighet.

Det är viktigt att det strategiska och operativa urvalet av ärenden och företeelser sker med största precision. En bred analys av projekten måste ske på förhand. Uppföljning av beslutade projekt måste ske kontinuerligt. Utvärdering måste ske i efterhand av samtliga projekt.

Vid planering av myndighetsgemensamma projekt bör samtliga medverkande myndigheters insatser beräknas och värderas. Detta torde medföra ett bättre beslutsunderlag och bättre samarbetsformer.

Tydligare former för det civila samhällets engagemang i kampen mot den grova organiserade brottsligheten

Nya samverkansorgan – samhällsråd – föreslås etableras över hela landet på kommunal eller på mer regional nivå. I första hand kommer kommuner, myndigheter och näringsliv att delta i verksamheten. Syftet med samhällsråden är att bekämpa den grova organiserade brottsligheten och att verka för att ett brett engagemang skapas mot denna brottslighet.

Det finns i dag en mycket klar enighet bland kommuner, polisen, andra myndigheter, organisationer, näringslivet och andra om att ett framgångsrikt arbete mot den grova organiserade brottsligheten fordrar en betydligt bredare och mer utvecklad form av samverkan än den som finns i dag. Det krävs en ny samverkan som involverar så stora och breda delar av samhället som möjligt. En eller några få aktörer ensamma kan inte klara den stora och svåra uppgift som arbetet mot den grova organiserade brottsligheten utgör. Också internationell erfarenhet, bl.a. från Danmark, pekar på att tvärstrukturell samverkan är nödvändig för ett långsiktigt och uthålligt arbete.

Samhällsrådets arbete tar sin utgångspunkt i såväl nationella prioriteringar som i de lokala förutsättningarna. Särskilt stort är behovet av en ny samverkan på det lokala planet. Brotten begås

oftast lokalt och är beroende av lokala marknader. Men en av utgångspunkterna ska också vara de nationella prioriteringar som görs på central nivå.

För att samhällsråden ska kunna fullgöra sina uppgifter krävs att rådets medlemmar har stor beslutskraft, att de representerar intressen som är viktiga för att arbetet mot den grova organiserade brottsligheten ska bli framgångsrikt och att rådet inte omfattar för många ledamöter men att de i stället vid behov kan adjungera ledamöter. Med denna uppbyggnad kan rådet bli ett handlingskraftigt organ som kan ta beslut och som kan samplanera aktiviteter.

Rådets sammansättning ska visa att det är ett forum för brett samhällsengagemang. Ledamöterna ska vara höga chefer från det geografiska området som samhällsrådet verkar inom. Den exakta sammansättningen kan variera utifrån lokala behov och förutsättningar. Men en kommunstyrelseordförande ska i normalfallet vare ordförande i rådet och polischefen med sin drivande roll vice ordförande.

Kommunens framskjutna position beror bl.a. på att kommunen har instrument som kan användas mot den grova organiserade brottsligheten i betydligt högre utsträckning än vad som sker i dag. Det handlar t.ex. om olika former av tillstånd och också om kommunernas tillsynsverksamhet.

I rådet bör dessutom sitta chefer från t.ex. Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Ledamöter kan också komma från exempelvis näringslivet.

Den geografiska omfattningen av ett samhällsråd kan variera. I några fall kommer råden att omfatta en kommun, i andra fall kommer flera kommuner att gå samman om ett samhällsråd. En del samhällsråd kommer att omfatta alla kommuner i ett län.

Varje samhällsråd börjar med att arbeta fram en gemensam syn på arbetet. Det handlar t.ex. om övergripande mål och om hur arbetet med information ska läggas upp. Att till allmänheten sprida kunskap och öka medvetenheten om den grova organiserade brottsligheten är nämligen en av rådets huvuduppgifter. När man kommit fram till en samsyn undertecknar man en för

rådet gemensam avsiktsförklaring, som blir grunden för verksamheten.

Samhällsrådet har också att peka ut de problemområden som uppmärksamheten ska riktas mot under planeringsperioden. När ett sådant område har bestämts ska en tillfällig samverkansgrupp tillsättas. Den är samhällsrådets verktyg och har som sin uppgift att genomföra samhällsrådets prioriteringar.

Ett exempel kan vara att samhällsrådet bestämmer att organiserad brottslighet inom krogbranschen ska särskilt uppmärksammas under planeringsperioden. Då tillsätts en tillfällig samverkansgrupp. En tänkbar sammansättning av gruppen i detta fall kan vara representanter från kommunen, polisen, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan, Ekobrottsmyndigheten och Länsstyrelsen. Även berörda arbetstagar- och arbetsgivarorganisationer inbjuds att delta. Under arbetets gång, som följer en upprättad handlingsplan, kan också knytas kompetens från t.ex. Migrationsverket och Tullverket.

Arbetet i samverkansgrupperna ska inte leda till att rollerna suddas ut. Så ska det t.ex. också framöver vara en uppgift för polisen och åklagarmyndigheten att utföra de rena brottsutredningarna.

Ett särskilt problem är sekretessreglerna. Vid en tvärstrukturell samverkan måste informationsutbyte ske. I dag utgör sekretessbestämmelserna ofta ett hinder. Det är rimligt att nuvarande bestämmelser ses över så att ett ökat utbyte av information mellan myndigheter vid grov organiserad brottslighet blir möjlig.

En särskild genomförandekommitté kallas av regeringen och får som huvuduppgift att stödja etableringen av samhällsråd. Kommittén ska också vara en nationell kontaktpunkt för centrala organisationer, t.ex. branschorganisationer som bedriver sin verksamhet på nationell nivå.

Brottsförebyggande rådet (Brå) får ett nationellt samordningsansvar för stöd, uppföljning och utvärdering av arbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Brå bör utvecklas till att

bli ett kunskapscentrum också på detta område. Dessutom bör Brå ansvara för den nationella återrapporteringen till regeringen.

Den tidigare nämnda genomförandekommittén, som ska samarbeta med Brå, får ett särskilt uppdrag att utreda om Brå:s roll ska förändras med hänsyn till hur ett brett, långsiktigt och uthålligt arbete mot den organiserade brottsligheten ska bedrivas.

Ett av skälen till att den grova organiserade brottsligheten måste ägnas mer uppmärksamhet framöver är att den nu tar allt större steg in i den legala affärsverksamheten, inte minst till skada för seriöst verkande företagare.

Det har också blivit ett problem i samband med offentliga upphandlingar, som i dag kan uppskattas årligen omfatta 400–500 miljarder kronor. Det komplicerade regelverket är svårt att hantera och kunskaperna kring regelverket är inte överallt tillräckliga. Härigenom riskerar offentliga upphandlingar att fungera som ingång för den grova organiserade brottsligheten in i legal verksamhet.

Förverkande av brottsvinster från den grova organiserade brottsligheten

Bakgrund

Möjligheterna att skapa stora ekonomiska vinster är en stark drivkraft för den organiserade brottsligheten. Om vinstmöjligheterna är stora och risken liten för att brottsvinsterna ska förverkas är ett eventuellt fängelsestraff sällan tillräckligt avskräckande. Brott får inte löna sig. En viktig uppgift för rättsväsendet är därför att effektivt spåra, säkra och förverka brottsvinster.

Både i Sverige och internationellt inriktas bekämpningen av den organiserade brottsligheten i allt högre grad på att förverka och återföra de brottsvinster som brottsligheten genererar. Det ställer krav på myndigheternas förmåga att utnyttja

regelsystemen fullt ut, på effektiva arbetsmetoder och på samordning och samverkan. Att brottsvinster allt oftare placeras utomlands gör förverkande av brottsvinster till en viktig del i den internationella brottsbekämpningen.

Uppdraget har sin huvudinriktning inom dessa områden. Förslag ska lämnas till åtgärder som säkerställer att såväl befintlig som ny förverkandelagstiftning framgångsrikt kan utnyttjas i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Behovet av att sprida kunskap inom de brottsbekämpande myndigheterna om de möjligheter som lagstiftningen ger ska särskilt beaktas. Förslag ska lämnas på förändringar i arbetsmetodik och av formerna för samverkan mellan berörda myndigheter som ökar förutsättningarna för att samordnat använda alla de möjligheter som regelsystemet ger. Även möjligheterna att förverka brottsvinster från den grova organiserade brottsligheten som placerats utomlands ska beaktas.

De beskrivningar, överväganden och förslag som lämnas tar främst sikte på konkreta åtgärder som kan genomföras på kort sikt och inom ramen för befintliga organisationer och regelsystem.

Förslagen gäller utbildning, dokumentation, styrning, samordning, internationellt samarbete samt kontroll och uppföljning. Inom ramen för uppdraget har också en diskussion förts som lett fram till att det finns anledning att på sikt se över vissa lagstiftningsfrågor.

Ökad kunskap om regelsystemen

De myndigheter som har regelverk som kan användas för att förverka och återföra brottsvinster har utbildningar, handböcker och dokumentation av olika slag som i olika utsträckning beskriver arbetet med förverkande eller andra åtgärder för att återföra brottsvinster. Ett problem är att kunskapen om regelsystemen ändå inte är tillräckligt god och att de utbildningar

som ges och de handböcker och andra riktlinjer som finns i alltför begränsad mån tar upp frågor som rör samarbetet med andra myndigheter. För att insatserna mot den organiserade brottsligheten ska bli riktigt effektiva bör myndigheterna aktivt och i samverkan verka för att kontinuerligt utveckla och förbättra såväl kunskaperna som handböcker och annan dokumentation. Medarbetarnas kunskaper ska omfatta de möjligheter och verktyg som den egna myndigheten har och också de möjligheter och verktyg som andra myndigheter förfogar över. Kunskapen om de regelverk som finns för det internationella samarbetet inom olika områden måste öka.

De konkreta åtgärder som föreslås är följande.

Utbildningsdagar om förverkande och regler för återförande av brottsvinster samordnas och genomförs före den 1 juli 2008 för personal vid Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polisen, Skatteverket, Kronofogden och Tullverket. Genom utbildningarna får ett stort antal medarbetare i myndigheterna snabbt kunskaper bl.a. om de utvidgade möjligheter till förverkande som föreslås träda i kraft den 1 juli 2008.

En tredagarsutbildning som bygger på Ekobrottsmyndighetens utbildning om brottsutbyten anordnas för personal vid samtliga myndigheter och genomförs successivt med början hösten 2008. Målet för utbildningen är en ökad kunskap om regelsystemen, en ökad medvetenhet om vad straffprocessuella säkerhetsåtgärder innebär och vilka krav som ställs på brottsutredningarna för att ett förverkande ska kunna ske. Utbildningen ger deltagarna kunskaper som förbättrar och effektiviserar handläggningen av ärenden om utbyte av brott. Det kan uppskattas att initialt cirka 300 personer har behov av att genomgå utbildningen.

Det föreslås att *myndigheternas handböcker, handledningar, rutiner m.m. uppdateras*. Till en början förs hänvisningar till andra myndigheters handböcker och handledningar in i myndigheternas dokumentation. En översyn påbörjas som innebär att samtliga handböcker och handledningar ska beskriva det myndighetsgemensamma operativa arbetet mot brottsvinster

från den organiserade brottsligheten. *Länkar tas in i myndigheternas intranät* till andra myndigheters handböcker och handledningar. På sikt bör myndigheterna överväga *myndighetsgemensamma elektroniska anslagstavlor*.

Arbetsmetoder

Det metodutvecklingsarbete som hittills bedrivits har i första hand syftat till att tillgodose behovet av metoder för en enskild myndighets specifika arbetsätt. Arbetet med att vidareutveckla metoderna för förverkande och återförande av brottsutbyten bör fortsättningsvis i första hand vara en myndighetsgemensam angelägenhet.

En utgångspunkt för det myndighetsgemensamma arbetet mot brottsvinsterna bör vara att den som misstänks för ett förverkandeutlösande brott och varje misstänkt som identifieras inom ramen för kriminalunderrättelsearbetet mot grov organiserad brottslighet ska få sin ekonomi genomlyst. Detsamma bör gälla andra personer som ett förverkandeyrkande kan riktas mot. Det innebär att arbetet med att spåra brottsvinster bör påbörjas redan på underrättelsestadiet och anses vara slutfört först efter det att lagakraftägande dom föreligger och beslut om förverkande eller andra exekutionstitlar är verkställda.

Huvudlinjerna i två alternativa arbetsmetoder presenteras. Metoderna tar i första hand sikte på bekämpningen av organiserad brottslighet och de brottstyper som begås inom denna brottslighet. Metoderna kan också utvecklas och användas vid bekämpning av annan kriminalitet. Det är inte fråga om några helt nya arbetsmetoder utan en utveckling av de metoder som redan finns. Metoderna kan användas i det myndighetsgemensamma arbetet, antingen var för sig eller parallellt.

Arbetsmetod – aktörskategorin har fokus på de kriminella aktörerna och deras tillgångar. *Arbetsmetod – brottskategorin* har

fokus på penningflöden och brott som typiskt sett genererar vinster och som kan kopplas till grov organiserad brottslighet.

Samordning och styrning

Det finns i dagsläget inget utvecklat system för myndigheternas samverkan och kontakter för förverkande m.m. av brottsvinster. I enskilda ärenden tas myndighetskontakter i den omfattning som handläggarna bedömer vara lämpligt.

För att målet med ett effektivt utnyttjande av regelverket ska nås och för att insatserna mot brottsvinster ska sättas in där det behövs mest räcker det inte med att myndigheterna tar gemensamma tag kring frågor om utbildning, kompetensstöd och metodstöd. Utvecklingsarbetet måste fortsätta och drivas utifrån en *helhetssyn*, en övergripande *styrning* och en struktur för *samordning och samverkan* mellan myndigheterna.

Det föreslås att *statsmakterna* formulerar tydliga mål för myndigheternas verksamhet på området och dessutom ställer krav på återrapportering av uppnådda resultat och effekter.

Den *strategiska samordningen* av myndigheternas arbete bör ske inom ramen för någon av de strukturer som finns för samordning mellan myndigheterna. Det bör vara en fråga för myndighetscheferna att gemensamt bestämma inom vilken samverkansstruktur den strategiska samordningen av brottsutbytesfrågorna bäst kan behandlas.

Det föreslås att myndigheterna ska samverka i en *nationell funktion för brottsutbytesfrågor*. Funktionen bör bestå av tjänstemän från de samverkande myndigheterna. Funktionen bör svara för utveckling av arbetsmetoder och för kompetensutveckling. Funktionen bör därutöver biträda i operativa ärenden där det behövs omfattande internationella kontakter, i de mest komplicerade ärendena samt i större ärenden som berör flera olika regioner och där det framstår som mest rationellt med en nationell samordning av förverkandefrågor m.m.

Den regionala och lokala samverkan i fråga om brottsutbyten bör ske inom ramen för de strukturer som kommer att finnas för samverkan i underrättelsearbetet.

Brottsvinster som placerats utomlands

Det finns i dag väl utvecklade instrument och samarbetsrutiner som kan användas för att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster som placerats utomlands.

Europeiska rådet har beslutat att Carin-nätverket ska kompletteras genom att ett fast kontor, Assets Recovery Offices (ARO), inrättas i varje medlemsstat senast den 18 december 2008 antingen inom ramen för en redan etablerad myndighet eller som en ny fristående nationell myndighet. Frågan om inrättandet av ett svenskt ARO kommer senare att behandlas av regeringen. Arbetet i ARO kommer att ställa höga krav på kompetens i fråga om internationell samverkan och förmåga att mycket snabbt ta emot och lämna underrättelseinformation och information i brottsutredningar som gäller förverkandefrågor. Det föreslås att den *nationella funktionen för brottsutbytesfrågor* får uppgiften att vara svenskt *Assets Recovery Office*.

Uppföljning och kontroll

Det föreslås att det tas fram ett *statistiksystem* för uppföljning av myndigheternas arbete med att förverka och återföra brottsvinster. Genom resultatmått uppnås en effektivare styrning från statsmakternas sida och en bättre planering och resursanvändning hos myndigheterna. Uppgifterna i det föreslagna statistiksystemet kommer att vara ett viktigt underlag för den dialog som Sverige regelbundet ska föra med FATF. Statistiken kan också bidra till att öka medborgarnas förtroende för myndigheternas insatser för att spåra, säkra, förverka och

återföra utbyte av brott. Det finns även möjligheter att använda uppgifterna i ett brottsförebyggande syfte.

Det föreslås att regeringen ger ett uppdrag till en myndighet, lämpligen Brottsförebyggande rådet, att ta fram ett statistiksystem och svara för drift och underhåll av systemet.

Genomförande och kostnader

Förslagen bör genomföras med början kring halvårsskiftet 2008 och därefter successivt under 2008 och 2009.

I allt väsentligt torde förslagen kunna genomföras inom ramen för myndigheternas nuvarande anslag. Samtidigt går det inte att komma ifrån att fokuseringen på brottsvinster innebär en ny prioritering för myndigheterna och ställer krav på en ambitionshöjning som kommer att ta resurser i anspråk. Särskilt de utbildningsinsatser och andra kompetenshöjande åtgärder som måste göras under 2008 och 2009 kommer att medföra särskilda kostnader för myndigheterna. Hur stora kostnader som uppkommer för de enskilda myndigheterna bör beläggas myndighetsvis inom ramen för det ordinarie budgetarbetet.

Det är svårt att redan nu ha någon klar uppfattning om kostnaderna för att ta fram statistik och vilka kostnader och merarbete som systemet kommer att medföra för de berörda myndigheterna. Kostnaderna bör beräknas i samband med att ett eventuellt uppdrag ges till Brottsförebyggande rådet.

Avslutande synpunkter

En översyn av gällande lagstiftning inom vissa områden skulle kunna leda till att arbetet med att spåra, säkra, förverka och återföra utbyte av brott blir ännu effektivare. Det gäller möjligheterna att "frysa" tillgångar genom att stoppa eller senarelägga en transaktion hos exempelvis en bank, kriminaliseringen av penningtvätt, bestämmelserna om Kronofogdens

anmälningsskyldighet samt frågan om direktåtkomst till vissa databaser. Frågorna bedöms ha olika prioritet och dignitet. Samtliga åtgärder som diskuteras kräver lagändringar. Inom den korta tid som har stått till förfogande för utredningsuppdraget har det inte varit möjligt att föreslå hur lagstiftningen närmare skulle kunna utformas.

Säkerhetspolisens roll och personsäkerhetsarbetet

Generaldirektören Anders Danielsson

Inledning

Föreliggande utredning behandlar två övergripande frågeställningar och är därför uppdelad i två deluppdrag. Deluppdrag I behandlar frågan om hur Säkerhetspolisen kan bidra i kampen mot den grova organiserade brottsligheten; deluppdrag II behandlar frågan om hur personsäkerhetsarbetet för bevispersoner och samhällsföreträdare som utsätts för hot av den grova organiserade brottsligheten kan förbättras.

Utredningsarbetet har letts av generaldirektören Anders Danielsson som har varit ordförande i den av honom inrättade styrgruppen vid Säkerhetspolisen. Följande personer har också ingått i styrgruppen: kriminalkommissarien Hans Hellström, polisöverintendenten Doris Högne Rydheim, chefsjuristen Lars-Åke Johansson, polisintendenten Magnus Krumlinde, chefsanalytikern Karin Lönnheden, kriminalkommissarien Ari Stenman och polisöverintendenten Anders Thornberg. Styrgruppen har i sin tur givit ett utredningssekretariat i uppgift att inhämta och sammanställa relevant information. Utredningssekretariatet har bestått av följande personer: utredningssekreterare med ansvar för deluppdrag I analytikern Johan Olsson, utredningssekreterare med ansvar för deluppdrag II analytikern Malena Carlstedt. Kriminalinspektören Pär Bernhardsson och kriminalinspektören Mikael Karlsson har också ingått i utred-

ningssekreteriatet. Utredningssekreteriatet och styrgruppen har på olika sätt fått stöd av Säkerhetspolisens rättsekreteriat och enhetschefer.

Inom ramen för utredningsuppdraget har drygt 50 intervjuer genomförts med personer verksamma inom främst åklagar- och polisväsendena. Kontakter har även tagits med myndigheter och organisationer som besitter expertkompetens på olika områden. Inom deluppdrag II har intervjuer även genomförts med en rad myndighetsföreträdare utifrån ett arbetsgivarperspektiv. De intervjuade personerna har olika funktioner och befattningar. Vidare har Säkerhetspolisen genomfört en intern inventering av relevanta resurser, kompetenser och metoder som involverat samtliga enheter vid myndigheten. Utöver detta har en rättsutredning genomförts samt ett antal interna seminarier på myndigheten hållits. Säkerhetspolisen har även fått möjlighet att ta del av polismyndigheternas svar på en enkät om lokalt personsäkerhetsarbete som Rikspolisstyrelsen administrerat. I arbetet har också ingått att ta del av akademisk litteratur, relevanta utredningar, handlingsplaner, etc.

Säkerhetspolisens roll

Hur kan Säkerhetspolisens resurser, kompetens och metoder bäst användas i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten?

Säkerhetspolisens ansvarsområde

De 21 polismyndigheterna har ansvar för polisverksamheten inom sina respektive län. Rikspolisstyrelsen leder dock genom Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen viss polisiär verksamhet. Rikskriminalpolisen får leda polisverksamhet mot grov brottslighet om brottsligheten har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning. I Rikskriminalpolisens mandat ingår även att besluta om utformningen av polismyndigheternas

kriminalunderrättelsetjänst. Säkerhetspolisen leder polisverksamhet för att förebygga och avslöja brott mot rikets säkerhet (förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen 4, 6, 14 §§; förordningen med instruktion för Säkerhetspolisen 2 §). Polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen har alltså det generella ansvaret för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten medan Säkerhetspolisen har ansvar för att leda arbetet mot den del av den grova organiserade brottslighetens verksamhet som är att betrakta som ett hot mot rikets säkerhet.

För att utröna vilket ansvar Säkerhetspolisen har i detta sammanhang är således frågan om vad som utgör ett hot mot rikets säkerhet av avgörande betydelse. Det finns ingen legaldefinition av vad som utgör ett brott mot rikets säkerhet. Straffbestämmelser som primärt syftar till att skydda rikets säkerhet återfinns dock i 18 och 19 kap. brottsbalken. Konkret handlar det om brott som riktar sig direkt mot statskicket eller den fria åsiktsbildningen, såsom spioneri, högförräderi och brott mot medborgerlig frihet.

Rikspolisstyrelsens föreskrift angående polismyndigheternas skyldighet att underrätta Säkerhetspolisen om vissa brottsmisstankar m.m. ger ytterligare ledning på en mer konkret nivå. Skyldigheten att underrätta Säkerhetspolisen gäller framförallt brott mot bestämmelser i ovan nämnda kapitel i brottsbalken. Vidare reglerar föreskriften att Säkerhetspolisen efter särskilt beslut av myndigheten alltid ska handha brott mot en rad bestämmelser i 13 kap. brottsbalken – såsom exempelvis sabotage, mordbrand och företagsspioneri – om brotten i fråga framkallat fara för landets säkerhet, begåtts i politiskt syfte eller om det annars finns särskilda skäl för detta (RPSFS 1999:10 FAP 403-3). Rikspolisstyrelsens föreskrift ger alltså vid handen att Säkerhetspolisens ansvarsområde inte begränsas av specifika brottsrubriceringar och att det är Säkerhetspolisen som ytterst har ansvar för att avgöra om ett brott utgör ett hot mot rikets säkerhet.

För en mer detaljerad beskrivning av begreppet hot mot rikets säkerhet är det nödvändigt att utgå från lagförarbeten.

Den senaste, och kanske mest detaljerade, beskrivningen återfinns i förarbetena till lagen om preventiva tvångsmedel:

Inom författningsskyddsverksamheten [en av Säkerhetspolisens verksamhetsgrenar] bedrivs arbete med att avslöja brott mot rikets inre säkerhet, dvs. olaglig verksamhet som syftar till att med våld, hot eller tvång ändra vårt statskicks, förmå beslutande politiska organ eller myndigheter att fatta ett beslut i viss riktning eller att hindra den enskilda medborgaren från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter. (Prop. 2005/06:177)

Ett brott mot rikets säkerhet är således olaglig verksamhet som antingen syftar till att omkullkasta det demokratiska statskicket eller till att påverka den politiska processen på ett otillåtet sätt. För att sådan brottslig verksamhet ska anses utgöra ett hot mot rikets säkerhet bör aktören ha kapacitet och avsikt att hota en samhällsfunktion. Aktörer som endast begår denna typ av brott mot enstaka individer anses i allmänhet inte utgöra ett hot mot rikets säkerhet.

Genom regleringsbrev har regeringen de senaste åren ålagt Säkerhetspolisen att främst inrikta sitt arbete, när det gäller hot mot rikets inre säkerhet, mot vit makt-miljön och den autonoma miljön. I regleringsbreven för budgetåren 2007 och 2008 har regeringen dock specifikt ålagt Säkerhetspolisen att även generellt kartlägga och analysera hot mot rikets inre säkerhet. Utifrån Säkerhetspolisens övergripande uppdrag och nuvarande regleringsbrev har det alltså ingen betydelse om en aktör utövar otillåten påverkan mot viktiga samhällsfunktioner i ett politiskt, ekonomiskt eller, för den delen, något annat syfte. Det som är avgörande är om aktören utövar otillåten påverkan på det demokratiska statskicket och har kapacitet att hota en viktig samhällsfunktion.

Ett potentiellt säkerhetshot

Utgör fenomenet grov organiserad brottslighet ett potentiellt hot mot rikets säkerhet? Det finns ingen specifik definition som täcker alla aspekter av den grova organiserade brottsligheten. Det finns emellertid en bred samsyn kring att fenomenet består av tre sammankopplade beståndsdelar. För det första syftar den organiserade brottsligheten ytterst till ekonomisk vinning. För det andra har den organiserade brottsligheten en större kapacitet eller förmåga att skada samhället än andra kriminella aktörer, just p.g.a. att den är organiserad. För det tredje ägnar sig aktörer inom den organiserade brottsligheten åt att skydda sin kriminella verksamhet och försöker ofta på ett otillåtet sätt påverka politiker, myndighetsföreträdare och journalister (se exempelvis definitioner av organiserad brottslighet från EU, FN,¹ Brå och tyska Bundeskriminalpolisen).

Dessa tre beståndsdelar är naturligtvis nära sammankopplade. Ekonomiskt motiverade brottslingar organiserar sig för att maximera sina illegala vinster och när vinsterna blir tillräckligt stora uppstår behovet och förmågan att skydda verksamheten, inte bara från konkurrenter på den illegala marknaden utan också från statens ingripande. Det finns alltså en inbyggd mekanism i fenomenet grov organiserad brottslighet som gör att den utvecklas till ett hot mot rikets säkerhet när den växt sig tillräckligt stark.

Den grova organiserade brottsligheten har ingen övergripande eller explicit politisk strategi där målet är att etablera ett nytt statskick. Däremot finns avsikt och förmåga att försvaga staten i syfte att hindra den från att vidta åtgärder som skadar den grova organiserade brottslighetens ekonomiska intressen. Ytterst vänder sig den grova organiserade brottsligheten därför mot den demokratiska rättsstatens grundprincip att alla är lika inför lagen.

¹ FN:s definition, i konventionen mot transnationell organiserad brottslighet, nämner inte otillåten påverkan specifikt men konventionen innehåller en skyldighet för antagarländerna att vidta åtgärder mot korruption då de två fenomenen är intimt sammankopplade.

Då den grova organiserade brottsligheten inte har en direkt politisk strategi växer detta säkerhetshot ofta nerifrån och upp. Det vill säga, den grova organiserade brottsligheten börjar utöva otillåten påverkan lokalt mot de personer som har ett direkt inflytande på dess aktiviteter. I takt med att kapaciteten växer försöker den grova organiserade brottsligheten sedan befästa och expandera sin kontroll och i det skedet utsätts personer högre upp i statsapparaten för otillåten påverkan.

Eftersom det inte finns någon gräns för viljan att ackumulera illegala vinster finns det inte heller en gräns för utövandet av otillåten påverkan. Omfattningen av den otillåtna påverkan styrs istället av den grova organiserade brottslighetens kapacitet i stort och den upplevda kostnaden av att utöva otillåten påverkan. Därför är det viktigt att både minska den grova organiserade brottslighetens kapacitet, genom lagföring och förverkande av ekonomiska resurser, och att öka kostnaden för att utöva otillåten påverkan genom att på ett kraftfullt sätt motverka denna svårupptäckta och svårutredda brottslighet. Nyckeln till framgång, när det gäller att bekämpa den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan, är således att simultant agera mot den grova organiserade brottslighetens kapacitet och vidta kraftfulla åtgärder för att skydda viktiga samhällsfunktioner.

Säkerhetspolisens nuvarande arbete

Säkerhetspolisen är ansvarig för att kartlägga och motverka hot mot rikets säkerhet. Konkret bedrivs underrättelsearbete mot högkapacitetsaktörer som genom trakasserier, hot, våld, bestickning eller infiltration begår brott i syfte att på ett otillåtet sätt påverka viktiga samhällsfunktioner eller hindra medborgare från att utöva sina grundlagsfästa fri- och rättigheter.

Efter förändringen i Säkerhetspolisens regleringsbrev bedriver myndigheten underrättelsearbete mot såväl politiskt som ekonomiskt motiverade aktörer. Detta innebär att Säkerhetspolisen redan idag bedriver ett visst underrättelsearbete för att

motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Arbetet är dock i sin linda och inriktat på att motverka och kartlägga brott mot ett fåtal särskilt skyddsvärda delar av de viktiga samhällsfunktionerna. Säkerhetspolisen biträder exempelvis Riksenheten för polismål vid Åklagarmyndigheten i fall där myndighetsföreträdare misstänks för brott som en följd av den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan.

Frågan om Säkerhetspolisen bör förstärka detta arbete och aktivera andra verksamhetsgrenar beror, som framgått tidigare, i stor utsträckning på två nära sammankopplade frågor. Hur stark har den organiserade brottsligheten vuxit sig och i vilken utsträckning utövar aktörer inom den grova organiserade brottsligheten otillåten påverkan på viktiga samhällsfunktioner?

Nuvarande förhållanden

Inom ramen för det arbete som beskrivits ovan har Säkerhetspolisen analyserat i vilken utsträckning den grova organiserade brottsligheten ägnar sig åt otillåten påverkan på politiker, myndighetsföreträdare och journalister. Arbetet har utgått från forskning på området, rapporter från en rad olika myndigheter samt en rad kartläggningsprojekt. Slutsatserna från detta arbete är att:

- Den grova organiserade brottsligheten utgör ett hot mot rikets säkerhet även om det demokratiska statsskicket totalt sett inte är hotat.
 - Hotet mot de rättsvårdande myndigheterna är systematiskt i den bemärkelsen att de utsätts för otillåten påverkan av olika slag kontinuerligt över hela landet.
 - Hotet mot politiker, övriga myndigheter och journalister förefaller i nuläget vara mer begränsat.

För att beskriva problemets omfattning är det värt att nämna resultatet från en större undersökning som Brottsförebyggande rådet genomförde 2004–2005. Undersökningen gav vid handen

att 12 procent av tjänstemännen inom en rad rättsvårdande myndigheter blivit utsatta för otillåten påverkan av olika slag under en 18-månadersperiod, och att grupperingar som organiserad brottslighet stod för en fjärdedel av dessa påtryckningar.

Slutsatsen angående hotet mot de rättsvårdande myndigheterna bygger på ett empiriskt material som består av samstämmiga uppgifter från flera oberoende och olika typer av källor. Det går även att härleda slutsatsen logiskt; det är förnuftsensligt att de personer som har ett stort och direkt inflytande över den grova organiserade brottsligheten utsätts för otillåten påverkan, givet att aktörer inom den grova organiserade brottsligheten begår brott i syfte att tjäna pengar och för att minimera risken för att bli lagförda. Intervjuerna som genomförts inom ramen för denna utredning gav också ett tydligt stöd för denna slutsats. Säkerhetspolisen gör således bedömningen att denna slutsats är tillförlitlig.

Slutsatsen beträffande omfattningen av den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan mot politiker, övriga myndigheter och journalister är däremot osäkrare. Även denna slutsats kan härledas logiskt – hotet torde vara lägre mot dessa grupper då de har mindre inverkan på den grova organiserade brottslighetens verksamhet. När det gäller hotet mot politiker är det också viktigt att framhålla att det krävs en hög kapacitet för att kontrollera den demokratiska beslutsfattande som ofta är en kollektiv och komplicerad process.

I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att det finns fall av misstänkt otillåten påverkan mot dessa grupper samt, i enstaka fall, tecken på kopplingar mellan dessa grupper och den organiserade brottsligheten. Det empiriska materialet är dock mycket mer begränsat, framförallt när det gäller hotet mot övriga myndigheter och journalister. Därmed får slutsatsen kring hotbilden mot dessa grupper i nuläget betraktas som en hypotes som åtnjuter ett ofullständigt men visst empiriskt stöd. Det föreligger alltså en begränsad risk för att den grova organiserade

brottsligheten på ett systematiskt sätt utövar otillåten påverkan även mot dessa grupper.

Behovet av förändring

Säkerhetspolisens bild är att myndigheter tar den otillåtna påverkan på politiker, myndighetsföreträdare och journalister på allvar. Såväl polismyndigheterna som Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen arbetar med denna typ av ärenden och flera initiativ har tagits för att studera delar av denna problematik närmare. Inom en polismyndighet som varit särskilt utsatt har också en särskild arbetsgrupp med uppgift att förhindra otillåten påverkan byggts upp. Totalt sett är dessa insatser dock tämligen begränsade. På ett övergripande plan kan tre problem identifieras:

- Underrättelsearbete som syftar till att uppdaga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner bedrivs i mycket begränsad utsträckning.
- Det finns ingen nationell bild över hotets totala omfattning, skadeverkningar eller vilken aktör som utgör det största enskilda hotet.
- Förebyggande säkerhetsskyddsarbete bedrivs i mycket ringa utsträckning.

När det gäller det första problemet är det viktigt att framhålla att detta inte beror på avsaknaden av kriminalunderrättelsearbete. Polismyndigheternas och Rikskriminalpolisens arbete mot den grova organiserade brottsligheten blir alltmer underrättelsebaserat i takt med att polisens underrättelsemodell får ett allt större genomslag i det praktiska arbetet. Problemet är snarare att kriminalunderrättelsearbetet, mot den grova organiserade brottsligheten, främst är inriktat på att identifiera och lagföra de personer som ligger bakom de grövsta brotten. Det vill säga, arbetet följer en slags strafflängdslogik där strafflängd i relation till hur svårt det är att ta fram bindande

bevis väger tungt när det gäller att prioritera arbetet. Det är viktigt att framhålla att detta i sig inte är ett problem utan en nödvändig förutsättning för att polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen ska nå sitt huvudsakliga mål – att bryta den grova organiserade brottslighetens etablering i Sverige.

Grov kriminalitet konsumerar mindre grov kriminalitet i den bemärkelsen att om en kriminell struktur slås sönder genom åtal för allvarliga narkotika- och våldsbrott minskar den grova organiserade brottslighetens kapacitet. Polismyndigheternas och Rikskriminalpolisens strategi är således rationell och deras arbete är en förutsättning för att den organiserade brottslighetens förmåga att utöva otillåten påverkan på viktiga samhällsfunktioner ska begränsas.

Att strategin är rationell betyder dock inte att den är heltäckande och att det inte finns behov av kompletterande insatser. En av strategins brister är att den leder till att den otillåtna påverkan hamnar i skymundan, då denna typ av brottslighet är svårupptäckt, svår att bevisa och ofta renderar relativt sett låga straff. Detta betyder i sin tur att en mycket liten del av denna brottslighet upptäcks och att få personer lagförs för denna typ av brott. Otillåten påverkan kommer i någon bemärkelse på köpet då en aktör som begår brott med höga straffvärden inte ådrar sig mer uppmärksamhet från rättsväsendets sida genom att även utöva otillåten påverkan. Att särskilda resurser inte i större utsträckning sätts in för att bekämpa detta problem är olyckligt eftersom den grova organiserade brottsligheten följer en ekonomisk logik. Om det inte kostar något i termer av ökad risk för att lagföras och den potentiella vinsten av att utöva otillåten påverkan är stor blir det rationellt utifrån den grova organiserade brottslighetens perspektiv att utöva otillåten påverkan.

På kort och medellång sikt betyder dessutom en generell satsning mot den grova organiserade brottsligheten att problemet med otillåten påverkan sannolikt kommer att öka. Detta som ett resultat av att incitamentet för att begå brott i syfte att undgå lagföring ökar när polisen intensifierar sitt arbete.

Det är därför särskilt viktigt att en generell satsning mot den grova organiserade brottsligheten kombineras med en riktad insats mot den otillåtna påverkan. Denna åsikt återkom i flera av de intervjuer som genomfördes inom ramen för detta utredningsuppdrag.

Att relativt lite underrättelsearbete bedrivs på detta område leder också till att ingen nationell bild över hur detta hot ser ut kan sammanställas. I grunden härstammar denna brist från att flera aktörer arbetar med denna typ av brottslighet utan att någon aktör tar ett huvudansvar för att motverka och kartlägga problemet. Rikskriminalpolisen har ett nationellt ansvar för att motverka och kartlägga den grova organiserade brottsligheten men har inte ansvar för att bedriva underrättelsearbete och kartlägga hotet mot viktiga samhällsfunktioner. Säkerhetspolisen har ett nationellt ansvar för att motverka och kartlägga hotet mot viktiga samhällsfunktioner men har inte ansvar för att kartlägga och motverka den grova organiserade brottsligheten. Att ansvaret är uppdelat mellan Rikskriminalpolisen (som har ett nationellt ansvar för aktören) och Säkerhetspolisen (som har ett nationellt ansvar för skyddsobjektet) har resulterat i att ingen har en klar bild av i vilken utsträckning den grova organiserade brottsligheten utgör ett hot mot demokratin. Ingen har således en bild av problemets totala omfattning, vilka aktörer inom den grova organiserade brottsligheten som utgör det största hotet, hur stora skadeverkningarna är eller hur problemet utvecklas över tid.

Avsaknaden av en nationell bild av hotet gör vidare att det inte går att inrikta arbetet med att motverka detta problem på ett ändamålsenligt sätt. Bristen på övergripande strategisk kunskap medför också att risken är stor för att felaktiga och överdrivna bilder av fenomenet sprids i samhället. Denna risk är särskilt problematisk då den grova organiserade brottslighetens s.k. kapital av fruktan är en av dess största tillgångar.

Utöver bristen på ett riktat underrättelsearbete mot den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan är även det förebyggande säkerhetsskyddsarbetet eftersatt. Säkerhets-

polisens säkerhetsskyddsarbete syftar till att ge myndigheter och andra organisationer råd om hur säkerhetshot kan förebyggas. Bristen på denna typ av säkerhetsskyddsarbete inom detta område ger upphov till två sammankopplade problem. För det första försvagas de viktiga samhällsfunktionernas motståndskraft mot denna typ av otillåten påverkan. För det andra ökar politikernas, myndighetsföreträdarnas och journalisters känsla av utsatthet. Dessa problem leder i sin tur till att skadeverkningarna av denna typ av otillåten påverkan blir större än nödvändigt. Denna brist innebär också en effektivitetsförlust då denna typ av förebyggande åtgärder är mycket kostnadseffektiva mot svårupptäckta hot som uppstår oregelbundet.

Sammanfattningsvis leder alltså dessa problem till att:

- Statens förmåga att bekämpa den grova organiserade brottsligheten riskerar att urholkas eftersom få fall av denna typ av aktörs otillåtna påverkan upptäcks eller beivras.
- Det inte går att styra arbetet med att bekämpa den otillåtna påverkan på ett ändamålsenligt sätt eftersom en nationell bild över problemets omfattning, karaktär, skadeverkningar och utveckling saknas.
- Viktiga samhällsfunktioner har en låg motståndskraft mot denna typ av hot eftersom få förebyggande åtgärder vidtas.

Dessa slutsatser har ett brett stöd bland de personer som intervjuats inom ramen för detta utredningsuppdrag. Slutsatserna stöds också av Säkerhetspolisens inventering av den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner, samt av erfarenheter från en rad operativa ärenden på detta område. Slutsatsen angående bristen på förebyggande arbete i Sverige på detta område stöds även av forskning.

Förslag till åtgärder

- Säkerhetspolisen ges ett nationellt huvudansvar för att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på politiker, myndighetsföreträdare och journalister.

Konkret föreslås Säkerhetspolisen:

- Bedriva ett nationellt underrättelsearbete i syfte att motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på politiker, myndighetsföreträdare och journalister.
- Med utgångspunkt från detta underrättelsearbete ta fram en nationell hotbilda-bedömning över omfattningen, karaktären, skadeverkningarna och utvecklingen av den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner.
- Utifrån en nationell hotbilda-bedömning genomföra säkerhetsanalyser och säkerhetsrådgivning hos organisationer som systematiskt utsätts för otillåten påverkan från den grova organiserade brottsligheten.
- Tillhandahålla en livvaktsutbildning för polismyndigheterna.

Säkerhetspolisens resurser, kompetenser och metoder inom tre områden kan användas för att avhjälpa problemen som beskrivits ovan. För det första har Säkerhetspolisen förmågan att bedriva ett nationellt säkerhetsunderrättelsearbete. I detta sammanhang är det viktigt att påpeka att det krävs olika typer av resurser, kompetenser och metoder för att bedriva kriminalunderrättelsearbete i syfte att lagföra utvalda individer för grova brott respektive säkerhetsunderrättelsearbete i syfte att avslöja hot mot specifika funktioner eller organisationer. Säkerhetsunderrättelsearbete har inte samma starka inverkan på

den grova organiserade brottslighetens kapacitet men är en förutsättning för att effektivt bekämpa den grova organiserade brottslighetens direkta angrepp på det demokratiska statskicket.

Säkerhetspolisens resurser, kompetenser och metoder skulle alltså kunna användas för att säkerställa att långsiktiga, kontinuerliga och riktade insatser vidtas för att motverka den organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Så länge den grova organiserade brottsligheten har kapacitet och avsikt att begå denna typ av brott framstår det också som angeläget att komplettera det existerande kriminalunderrättelsearbetet med säkerhetsunderrättelsearbete.

För det andra har Säkerhetspolisen förmågan att bedriva säkerhetsskyddsarbete för att öka myndigheters eller andra organisationers motståndskraft mot hot som ofta inte är synliga och som uppstår med oregelbundenhet. Konkret handlar det framförallt om att på grundval av en säkerhetsanalys ge råd angående hur interna kontroll-, skydds- och incidentsystem ska byggas upp. Säkerhetspolisens säkerhetsskyddsarbete innefattar även genomförandet av registerkontroller för känsliga befattningar. Vidare har Säkerhetspolisen en mycket gedigen kompetens inom personskyddsarbete. Denna kompetens spänner över ett brett område och innefattar såväl framtagandet av risk- och hotbildsanalyser, individanpassade personskyddsåtgärder som genomförandet av livvaktutbildning.

Säkerhetsskyddsarbetet på detta område förutsätter en god kompetens inom personskyddsområdet då den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner ofta sker genom hot mot personer. Kompetens inom personskyddsarbete är även relevant med tanke på att det finns tillfällen där personer som hotas av den grova organiserade brottsligheten behöver ges livvaktsskydd. Det kan exempelvis röra sig om offentliga personer som det är omöjligt eller olämpligt att flytta till hemlig ort. Livvaktsskydd kan därmed utgöra ett komplement till det särskilda personsäkerhetsprogrammet.

Säkerhetspolisens kombinerade kompetens inom säkerhets- och personskyddsarbete skulle alltså kunna användas för att förebygga den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan. Detta genom att Säkerhetspolisen dels arbetade med att hjälpa utsatta organisationer med att vidta förebyggande åtgärder, dels genom att Säkerhetspolisen skapar förutsättningar för polismyndigheterna att kunna erbjuda livvaktsskydd. Detta skulle ytterligare bredda samhällets insatser mot den grova organiserade brottsligheten och den upplevda tryggheten bland politiker, myndighetsföreträdare och journalister skulle sannolikt öka. Vidare skulle kontakterna som ett sådant arbete genererar göra det möjligt att tillvarata värdefull underrättelseinformation angående den grova organiserade brottslighetens *modus operandi* på detta område. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att intensifiera det förebyggande arbetet på detta område.

För det tredje har Säkerhetspolisen förmågan att producera nationella hotbilda-bedömningar. Säkerhetspolisens säkerhets- underrättelse- och säkerhetsskyddsarbete gör det möjligt att kontinuerligt följa och kartlägga hot mot viktiga samhällsfunktioner. Detta skapar i sin tur förutsättningar för att göra en nationell hotbilda-bedömning som inte bara är baserad på vad som framkommit av tillfälligheter utan på en aktiv bevakning av ett väldefinierat område. Säkerhetspolisen har även goda resurser och gedigen kompetens beträffande strategisk analys. Detta gör det möjligt att ta fram hotbilda-bedömningar som bygger på en tillförlitlig metod och som är relaterad till aktuell forskning på området. Säkerhetspolisen skulle kunna använda denna resurs och metod för att ta fram en nationell hotbilda-bedömning över omfattning, karaktär, skadeverkning och utveckling av detta säkerhetshot. Detta skapar i sin tur förutsättningar för att effektivisera arbetet med att motverka detta problem genom att det blir möjligt att inrikta arbetet mot de största hoten. Givet att det är resurskrävande att uppdaga och beivra denna typ av brott är det av synnerlig vikt att insatserna på detta område kan allokeras på ett ändamålsenligt sätt.

På en mer detaljerad nivå har Säkerhetspolisen specifika resurser, kompetenser och metoder som kan utnyttjas i detta sammanhang. Till exempel har Säkerhetspolisen en god förmåga att hantera och kommunicera känslig information. Säkerhetspolisen håller hög sekretess kring känsliga uppgifter och har även förmågan att förmedla ett enhetligt och sakligt budskap via medierna. Dessa förmågor är avgörande för att personer ska våga framföra misstankar om att kollegor är utsatta för olika typer av påtryckningar såsom hot eller mutor, att identiteten på politiker, myndighetsföreträdare och journalister som misstänks för att på ett otillåtet sätt ha låtit sig påverkas inte ska spridas offentligt och för att allmänheten ska få en korrekt uppfattning av hotets omfattning och art.

Säkerhetspolisen har också goda resurser och hög kompetens när det gäller såväl fysiska som tekniska inhämtningsmetoder. Att ha förmåga och resurser att använda ett brett spektrum av avancerade inhämtningsmetoder är av avgörande betydelse när det gäller att kartlägga och motverka svårupptäckt och svårutredd brottslighet, såsom otillåten påverkan. Säkerhetspolisen har även andra resurser, kompetenser och metoder som är av vikt i detta sammanhang. Ett nationellt spaningsregister, ett nationellt och internationellt kontaktnät, hög kompetens inom operativ analys och goda språkkunskaper är några viktiga exempel.

Avslutningsvis kan det konstateras att det krävs ett långsiktigt säkerhetsunderrättelse- och säkerhetsskyddsarbete för att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Anledningen till att denna typ av åtgärder är nödvändiga för att effektivt bekämpa problemet är att det utgör ett karaktäristiskt säkerhetshot. Det vill säga, det finns initialt sällan en personlig relation mellan gärningsman och offer, brotten begås oregelbundet, och åtgärder vidtas ofta för att minska upptäcktsrisken.

Konkreta förslag

Säkerhetspolisen föreslås få ett nationellt huvudansvar för att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på politiker, myndighetsföreträdare och journalister². Detta förslag bygger på att Säkerhetspolisen bedriver såväl preventivt säkerhetsunderrättelse- som säkerhetsskyddsarbete mot den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Konkret innebär detta att Säkerhetspolisen kommer att göra fyra saker.

För det första kommer Säkerhetspolisen att bedriva operativt underrättelsearbete för att avslöja, avbryta och störa denna brottsliga verksamhet. Detta arbete bedrivs på förspaningsstadiet alternativt inom ramen för förundersökningar angående stämpling och förberedelse till brott. I förundersökningar rörande fullbordade brott kan Säkerhetspolisen bistå polismyndigheterna i syfte att inhämta bevis och avslöja eventuellt nya brott, men i dessa fall leder Rikskriminalpolisen eller polismyndigheterna arbetet.

För det andra kommer Säkerhetspolisen att kartlägga detta problem i syfte att ta fram en nationell hotbilda-bedömning. Grunden i detta arbete kommer att utgöras av det operativa underrättelsearbetet men kartläggningsprojekt kommer också att bedrivas. Även information från säkerhetsskyddsarbetet kommer att användas i detta sammanhang. Denna nationella hotbilda-bedömning kommer i sin tur att ligga till grund för inriktningen på det operativa underrättelsearbetet såväl som säkerhetsskyddsarbetet.

För det tredje kommer Säkerhetspolisen att genomföra säkerhetsanalyser och säkerhetsrådgivning hos de organisationer

² Detta ansvar inbegriper i princip även systematiska brott mot medborgares grundlagsfästa fri- och rättigheter. Givet att den ekonomiska vinningen av denna typ av brottslighet är ringa, så länge den grova organiserade brottsligheten inte har kapacitet att påverka det politiska beslutsfattandet i allmänhet, är risken för att detta hot ska uppstå dock begränsat.

som systematiskt utsätts för otillåten påverkan av den grova organiserade brottsligheten.

För det fjärde kommer Säkerhetspolisen att erbjuda polismyndigheterna en livvaktutbildning. Detta för att polismyndigheterna ska kunna komplettera det särskilda personsäkerhetsprogrammet med livvaktsskydd.

Det är viktigt att förtydliga att säkerhetsskyddsarbetet alltså sker på myndighets- eller organisationsnivå medan underrättelsearbetet däremot är riktat direkt mot den grova organiserade brottsligheten.

Förslagets konsekvenser och syften

Det föreliggande förslaget innebär att Säkerhetspolisen dels utökar ett befintligt säkerhetsunderrättelsearbete, dels att myndigheten börjar bedriva säkerhetsskyddsarbete inom detta område. Dessa insatser kommer, som beskrivits, på olika sätt att bidra till att det blir svårare för den grova organiserade brottsligheten att utöva otillåten påverkan mot viktiga samhällsfunktioner.

Syftet med förslaget är att Säkerhetspolisen ska komplettera Rikskriminalpolisens och polismyndigheternas arbete. Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna arbetar med att minska den grova organiserade brottslighetens kapacitet generellt sett. Det är svårt att kombinera detta dynamiska arbete, där kraven på lagföring och förverkande av ekonomiska resurser är höga, med att kontinuerligt skydda specifika funktioner. Därmed uppstår en spricka i samhällets försvar. Säkerhetspolisens förslag syftar till att avhjälpa detta problem genom att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner och därmed värna statens förmåga att bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

Begränsningar

Det är viktigt att påpeka att föreliggande förslag är begränsat i tre avgörande avseenden. För det första föreslås Säkerhetspolisen endast få ansvar för att arbeta mot en viss typ av brottslighet, den otillåtna påverkan. För det andra föreslås Säkerhetspolisen inte få huvudansvar för lagföringsarbetet för fullbordade brott på något område. För det tredje föreslås Säkerhetspolisen endast få ansvar för att bedriva säkerhetsskyddsarbete för att stärka andra myndigheters och organisationers motståndskraft mot systematiska hot och inte för att direkt skydda enskilda personer.

Förslaget innebär således inte att Säkerhetspolisens mandat förändras. Istället är det frågan om att öka insatserna inom myndighetens nuvarande ansvarsområde samt att tydliggöra rollfördelningen mellan framförallt Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen, beträffande den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på det demokratiska statsskicket. Att Säkerhetspolisen avsätter mer resurser till detta område och får ett tydligare ansvar gör det också möjligt för Rikskriminalpolisen att koncentrera sina resurser på organisationens huvudsakliga uppdrag – att bryta den grova organiserade brottslighetens etablering i Sverige.

Behov av författningsändringar

Förslaget bedöms vara genomförbart på kort sikt och inom nuvarande mandat och resurstilldelning. Då samtliga förslag ryms inom Säkerhetspolisens nuvarande mandat är det inte nödvändigt att förändra myndighetens instruktion. Däremot innebär förslagen att flera av Säkerhetspolisens verksamhetsgrenar delvis kommer att förändra inriktningen på sitt arbete. Mot bakgrund av detta föreslås att myndighetens regleringsbrev för budgetåret 2009 anpassas utifrån föreliggande förslag.

Samverkan mellan Säkerhetspolisen och andra polisiära myndigheter

Säkerhetspolisen är en del av polisväsendet. Detta faktum har lagt grunden för ett nära och väl fungerande samarbete mellan Säkerhetspolisen, polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen. På det institutionella planet finns det stora likheter och överlappningar när det gäller arbetsmetoder och på det individuella planet finns ett stort antal befattningshavare som har arbetat inom både polismyndigheterna, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen. De grundläggande förutsättningarna för samverkan är följaktligen goda.

Nuvarande förhållanden

Under de senaste åren har samverkan mellan Säkerhetspolisen och andra polismyndigheter intensifierats. Anledningen till detta är att Säkerhetspolisen alltmer kommit att arbeta mot individer och nätverk istället för mot främmande makt, i takt med att kontraterrorism- och författningsskyddsarbetet totalt sett blivit en större del av verksamheten. Riskerna med att delge information mellan myndigheter är också lägre inom dessa områden då individer och nätverk har betydligt lägre förmåga att avlyssna eller infiltrera organisationer än vad som är fallet med främmande makt.

Personer som arbetar inom polisväsendet är vana vid och har en stor förståelse för att det är nödvändigt att samverka över organisationsgränser. Den generellt sett goda samverkan bygger på en vilja att hjälpa kollegor men också på att det är tacksamt att få draghjälp i arbetet med att lagföra en specifik aktör. Mot denna bakgrund är det inte förvånande att Säkerhetspolisen upplever att samverkan med övriga polisväsendet generellt sett fungerar väl idag. De intervjuer som genomförts inom ramen för detta utredningsuppdrag bekräftar den bilden.

Mot bakgrund av vad som sagts ovan har det varit naturligt för Säkerhetspolisen att delta i de nya samverkansforum som vuxit fram, framförallt i formen av Regionala underrättelsecentrum och det Operativa rådet. Erfarenheterna från dessa forum är också goda. Säkerhetspolisen ser en stor utvecklingspotential i dessa samverkansformer och myndigheten är angelägen om att spela en aktiv roll i eventuellt nya eller förstärkta samverkansformer mot den grova organiserade brottsligheten.

Behovet av förändring

Säkerhetspolisen upplever alltså att samverka med övriga polisväsendet fungerar bra och att det finns en vana och förmåga att hantera de överlappningar som uppstår p.g.a. att en del kriminella aktörer begår flera typer av brott. När det gäller överlappningen av ansvarsområde finns det dock en skillnad mellan hur det ser ut idag och hur det skulle se ut utifrån föreliggande förslag. Skillnaden består i att de aktörer som Säkerhetspolisen arbetar mot idag huvudsakligen begår brott som faller inom myndighetens ansvarsområde medan det motsatta är fallet med aktörer inom den grova organiserade brottsligheten. Det vill säga, extremister, terrorister och underrättelseofficerare begår huvudsakligen brott som faller inom Säkerhetspolisens ansvarsområde medan den otillåtna påverkan utgör en liten del av den grova organiserade brottslighetens totala kriminella verksamhet. Således måste samverkan mellan Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna utvecklas och stärkas och ytterligare.

Förslag till åtgärder

- Säkerhetspolisen ska kontinuerligt delge operativ information, som framkommer inom ramen för myndighetens arbete mot den grova organiserade brottsligheten.
- Säkerhetspolisen ska delge berörda myndigheter en nationell hotbilda-bedömning inom detta område tre gånger per år.
- Säkerhetspolisen ska bistå andra myndigheter i förundersökningar där det föreligger misstanke om att aktörer inom den grova organiserade brottsligheten utövat otillåten påverkan på viktiga samhällsfunktioner.

I samband med att Säkerhetspolisen kartlagt och analyserat den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner har myndigheten bistått andra rättsvårdande myndigheter på olika sätt. Säkerhetspolisen har bl.a. bistått polismyndigheter i förundersökningar samt delgivit såväl operativ information som en rad rapporter på detta område till andra myndigheter.

De tre ovan presenterade förslagen går alltså i princip ut på att de rutiner som växt fram när Säkerhetspolisen börjat arbeta mot den grova organiserade brottsligheten ska formaliseras. Det är viktigt att Säkerhetspolisen kompletterar övriga polisväsendets insatser mot den grova organiserade brottsligheten genom att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens säkerhetshotande verksamhet. Lika viktigt är det dock att övriga polisväsendet får tillgång till information som framkommer inom ramen för Säkerhetspolisens arbete mot den grova organiserade brottsligheten. Utgångspunkten i diskussioner om delgivning mellan polismyndigheterna, Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen på detta område torde därför vara att all information ska delges om det inte föreligger särskilda omständigheter eller juridiska hinder.

Det svenska personsäkerhetsarbetet

För att polis och åklagare ska nå framgång i det brottsbekämpande arbetet är det många gånger helt avgörande att personer som har upplysningar att lämna tar kontakt med polisen och medverkar i rättsprocessen. I en demokrati med en fungerande rättsstat förutsätts även att myndighetsföreträdare, politiker och journalister kan bedriva sitt arbete utan att riskera att utsättas för hot och våld. Särskilt i samband med grov och organiserad brottslighet ställs detta på sin spets. Det förekommer att personer utsätts för hot från grov organiserad brottslighet på grund av sin yrkesutövning och det är inte ovanligt att personer utsätts för sådana brott på grund av att de vittnar eller på annat sätt samarbetar med polisen. Att många är rädda för att vittna i samband med denna typ av brottslighet försvårar dessutom avsevärt möjligheterna att få dessa brottslingar fällda i domstol.

I takt med att den grova organiserade brottsligheten har etablerats i Sverige samtidigt som samhällets ansträngningar för att motverka denna typ av brottslighet har intensifierats, har också den organiserade brottslighetens systemhotande karaktär blivit allt mer påtaglig. Under 1990-talet uppmärksammades förekomsten av hot mot vittnen och andra bevispersoner i allt större utsträckning och under senare år har även hot mot myndighetsföreträdare uppmärksammats.

I detta utredningsuppdrag har ingått att föreslå åtgärder för ett förbättrat skydd av bevispersoner, myndighetsföreträdare, journalister och politiker som utsätts för hot från individer eller grupper knutna till den grova organiserade brottsligheten. Inom ramen för uppdraget ingick även att belysa hur enskilda myndigheter på nationell och lokal nivå i dag bedriver sitt personsäkerhetsarbete. Ju mer kraft samhället satsar på att bekämpa den grova organiserade brottsligheten desto vanligare kommer hot av nämnda slag att bli. Därför är det angeläget att samhället försäkras sig om att det finns ett ändamålsenligt skydd att erbjuda hotade bevispersoner och samhällsföreträdare i

samband med ansträngningar för att bekämpa denna brottslighet.

Den fortsatta redovisningen är indelad i två huvudavsnitt. I det första avsnittet behandlas personsäkerhetsarbetet vid konkreta hotsituationer och därefter följer ett avsnitt om det förebyggande arbetet.

Hur kan skyddet för personer som utsätts för hot från grov organiserad brottslighet förbättras?

Nuvarande förhållanden

Polisen har ett huvudansvar för att skydda hotade personer. I detta ansvar ingår både att utreda redan begångna brott och att tillhandahålla skydd för att förebygga brottslighet. Av 1 § polislagen (1984:387) framgår att polisens arbete ska syfta till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt i övrigt tillförsäkra allmänheten skydd och annan hjälp. I 2 § samma lag stadgas att polisen även ansvarar för att förebygga brott och andra störningar av allmän ordning eller säkerhet samt att lämna allmänheten skydd, upplysningar och annan hjälp när sådant bistånd lämpligen kan lämnas av polis. Att skydda hotade personer är således en av polisens uppgifter. I sitt arbete ska polisen även samarbeta med andra myndigheter och organisationer (3 § polislagen). I skyddet av hotade personer kan det exempelvis vara angeläget att polisen samarbetar med socialtjänsten, skattemyndigheten och ideella organisationer.

En viktig del av det polisiära skyddet för hotade personer bedrivs lokalt inom landets 21 polismyndigheter. För de mest allvarliga fallen har dock ett nationellt program utformats som bedrivs av de fyra särskilda personsäkerhetsenheterna. I den fortsatta framställningen beskrivs inledningsvis det särskilda personsäkerhetsarbetet, därefter det lokala arbetet och slutligen kommenteras polisens arbete avseende hot- och

riskbedömningar samt socialtjänstens roll i personsäkerhetsarbetet.

Det särskilda personsäkerhetsarbetet

Bakgrunden till det särskilda personsäkerhetsarbetet är den s.k. personsäkerhetsutredningen som lämnade sitt slutbetänkande *Ett nationellt program om personsäkerhet* (SOU 2004:1) år 2004. Utredningen påpekade att det vid denna tidpunkt saknades ett för riket sammanhållet och professionellt program för skyddet av allvarligt hotade personer och föreslog att ett sådant nationellt program skulle införas. Utredningen utmynnade i förordningen (2006:519) om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. och i föreskrifter och allmänna råd om särskilt personsäkerhetsarbete m.m. (FAP 480-1). Dessa innehåller bestämmelser och riktlinjer för hur det särskilda personsäkerhetsarbetet ska vara organiserat och hur det ska bedrivas.

Ett syfte med det särskilda personsäkerhetsarbetet är att förbättra förutsättningarna för att nå framgång i rättsprocesser avseende organiserad brottslighet och arbetet riktar sig till vissa kategorier av personer. Arbetet får bedrivas beträffande:

- Bevispersoner (misstänkta, tilltalade, målsäganden, vittnen, informatörer etc.) i ärenden som rör grov eller organiserad brottslighet.
- Anställda inom rättsväsendet.
- Närstående till personer under punkterna ovan.
- Andra personer vid särskilda skäl. Sådana särskilda skäl kan föreligga beträffande exempelvis politiker och journalister.

För bevispersoner krävs att den information de lämnar bedöms ha betydelse för förundersökningen eller rättegången och att det finns ett samband mellan risken för brott och de uppgifter som personen har lämnat till polisen. För anställda inom rättsväsendet ska det finnas ett samband mellan risken för brott och personens yrkesutövning.

För att en person ska bli föremål för det särskilda personsäkerhetsarbetet krävs att det finns en påtaglig risk för att allvarlig brottslighet kommer att riktas mot personen. Avgränsningen i vilka som kan bli föremål för det nationella programmet och de högt ställda kraven på hotets allvarlighetsgrad bidrar till att det är ett begränsat antal personer som upptas i programmet, det handlar om färre än 100 personer per år.

Rikspolisstyrelsen är ansvarig för samordningen av det särskilda personsäkerhetsarbetet och denna uppgift sköts av Rikskriminalpolisen. I uppgiften ingår att tillhandahålla specialistkompetens och utbildning på området samt att svara för metodutveckling, övergripande samverkan med andra myndigheter och internationell samordning av personsäkerhetsarbetet. Det särskilda personsäkerhetsarbetet bedrivs vid fyra personsäkerhetsenheter som är placerade vid polismyndigheterna i Stockholms, Västra Götaland, Skåne och Västerbottens län. Enheterna lyder under den myndighet där de är placerade men har sammantaget ett nationellt ansvarsområde. Personalen vid de fyra enheterna är inte involverade i myndigheternas övriga arbete utan ägnar sig uteslutande åt personsäkerhetsfrågor. Utöver de fyra personsäkerhetsenheterna ska det vid varje polismyndighet finnas minst två befattningshavare, s.k. personsäkerhetskoordinatorer, som ska ha kunskap om särskilt personsäkerhetsarbete och svara för kontakten med personsäkerhetsenheterna.

De personer som omfattas av det nationella programmet får hjälp med säkerhetsåtgärder för att förebygga brottslighet mot sig själva och sina anhöriga. Personerna får även hjälp med myndighetskontakter och annat som krävs för att personsäkerhetsarbetet ska kunna bedrivas. Eftersom dessa personer ofta drabbas av ekonomiska problem till följd av minskade inkomster och ökade kostnader kan de som ingår i programmet få ekonomisk ersättning, s.k. personsäkerhetsersättning.

Säkerhetsarbetet inom det nationella programmet handlar huvudsakligen om att permanent omlokalisera hotade personer och i samband med detta vidta åtgärder för att skydda uppgifter

om personerna i bland annat folkbokföringen. Inom det nationella programmet har man så att säga byggt upp en expertkompetens avseende att ”byta liv” åt hotade personer. Det nationella programmet innebär alltså mycket långtgående förändringar för de berörda personernas livssituation. I många fall betyder åtgärderna att personerna inte kan ha någon kontakt med sitt tidigare liv. Såväl svenska som internationella erfarenheter visar att program av detta slag är mycket påfrestande för de personer som blir föremål för dem och många hamnar i depressioner och ångesttillstånd. Utöver de påfrestningar som program av dessa slag innebär för de enskilda är åtgärderna även förenade med omfattande kostnader. Mot bakgrund av detta är det viktigt att det nationella programmet endast kommer i fråga om andra säkerhetsåtgärder bedöms som otillräckliga, vilket också betonas i förordningen om särskilt personsäkerhetsarbete m.m.

Det lokala personsäkerhetsarbetet

Merparten av det personsäkerhetsarbete som bedrivs i Sverige sker inom ramen för de 21 polismyndigheternas lokala verksamhet. Utöver att myndigheterna hanterar alla personer som inte ingår i målgruppen för det nationella programmet hanterar de även hot mot personer i den aktuella målgruppen som inte bedöms som så allvarliga att det nationella programmet anses nödvändigt. Det lokala arbetet rymmer vidare en särskild problematik eftersom det ofta handlar om att skydda personer som ska bo kvar på den aktuella orten. Att det lokala arbetet även ska hantera personer som kvalificerar sig till det nationella programmet men som inte lyckas följa de villkor som krävs inom detta, innebär också en särskilt komplicerad problematik.

Avseende det lokala personsäkerhetsarbetet finns emellertid ingen enhetlig struktur eller nationell samordning. Detta har fått till följd att arbetet bedrivs i olika organisatoriska former och att

arbetsmetoder och rutiner varierar mellan landets 21 polismyndigheter.

Vissa polismyndigheter, företrädevis de större myndigheterna, har utpekade personer som arbetar med frågorna och några myndigheter har byggt upp en särskild organisation för det lokala personsäkerhetsarbetet. I Stockholm har till och med tre personsäkerhetsgrupper bestående av sammanlagt 18 personer nyligen inrättats. Det förekommer vidare exempel på polismyndigheter som har försökt att få till stånd en samverkan med närliggande myndigheter för att hantera frågorna. Det är dock inte ovanligt att polismyndigheterna inte har någon särskild beredskap för att hantera det lokala personsäkerhetsarbetet utan söker lösningar från fall till fall i den ordinarie organisationen. Vanligtvis är det utredare, utan särskild kompetens på personsäkerhetsområdet, som får vidta de säkerhetsåtgärder som de bedömer nödvändiga vid sidan av sina ordinarie arbetsuppgifter. Detta arbetssätt ger långt ifrån optimala förutsättningar för att uppnå ett professionellt säkerhetsarbete. Eftersom det är en fördel om utredare får förutsättningar att hålla sig så opartiska som möjligt kan det även vara direkt olämpligt att dessa blir involverade i personernas privatliv, vilket vanligtvis krävs för att kunna hantera säkerhetsfrågorna.

Spännvidden i hur de lokala personsäkerhetsfrågorna hanteras är som framgått stor vilket leder till att det stöd och skydd som finns att tillgå för en hotad person varierar beroende på var i landet personen befinner sig. Avsaknaden av struktur och specialistkompetens på det lokala planet medför också att det händer att fall som borde hanteras lokalt får hanteras av det särskilda personsäkerhetsarbetet. En sådan ordning är naturligtvis inte önskvärd, inte minst eftersom den innebär att man inte försäkras om att andra mindre ingripande metoder och säkerhetsåtgärder uttöms innan personen inkluderas i det särskilda programmet. Det särskilda personsäkerhetsarbetet är således många gånger beroende av att det lokala arbetet fungerar, och den varierande kvalitén på det lokala arbetet leder till att de

särskilda personsäkerhetsenheterna ibland får ta en del av det lokala ansvaret.

En grundförutsättning för att få till stånd ett fungerade lokalt personsäkerhetsarbete är att det finns ett utvecklat lokalt brottsofferarbete. Brottsofferarbetet bör fungera som en sluss in i polismyndigheterna för hotade personer och alla enklare personsäkerhetsärenden kan skötas inom ramen för detta. Även brottsofferarbetet är emellertid olika utvecklat i myndigheterna och det saknas enhetlighet i struktur och arbetsmetoder.

Liksom det särskilda personsäkerhetsarbetet är även det lokala arbetet inriktat på de hotade personerna. Det kan handla om att tillfälligt omplacera hotade personer eller andra säkerhetsåtgärder kring de hotade t.ex. säkerhetssamtal för att medvetandegöra och förändra rutiner, säkerhetshöjande åtgärder i bostaden, rondering av uniformerad polispersonal, larmpaket etc. Ett ärende avseende en hotad person kan komma att involvera flera olika befattningshavare vid polismyndigheterna. Det kan handla om brottsoffersamordnare, utredare, personsäkerhetskoordinatorer, personer ansvariga för larmpaket etc. I vissa fall kan det finnas behov av livvaktsskydd för hotade personer. Få polismyndigheter har dock personer med livvaktskompetens, men det händer att nationella insatsstyrkan, piketenheterna eller privata vaktbolag anlitas för sådana uppdrag.

Det är vidare vanligt att åtgärder vidtas för att skydda uppgifter om personer i folkbokföringen. Det första steget på en trappa av sådana åtgärder är s.k. spärrmarkering³ och därefter följer kvarskrivning⁴. För de mest allvarliga fallen kan även fingerade personuppgifter bli aktuellt. Eftersom en pågående utredning om förstärkt skydd för personer som utsätts för hot eller förföljelse (den s.k. stalkningsutredningen, Ju 2006:09) för närvarande har till uppgift att se över dessa metoder har ingen

³ Spärrmarkeringen anger att särskild försiktighet bör iaktas om uppgifterna ska lämnas ut. Markeringen är avsedd för att ge myndigheterna en varningssignal att uppgifterna kan omfattas av sekretess.

⁴ Kvarskrivning innebär att personer fortfarande är skrivna på sin tidigare folkbokföringsort trots att de flyttat.

närmare granskning av dessa genomförts inom ramen för detta uppdrag.

Även om fokus ligger på de hotade personerna finns det fall där sådana säkerhetsåtgärder kombineras med mer offensiva åtgärder som syftar till att undanröja hotet. Det har företrädesvis handlat om samtal med gärningsmännen, ibland kallade klagörandesamtal eller konsekvensamtal. Syfte med denna typ av samtal är att förmedla att polisen känner till hotutövaren och markera att dennes beteende inte accepteras.

Avslutningsvis är samverkan mellan polismyndigheterna avseende det lokala personsäkerhetsarbetet i många fall begränsad och det finns inget heltäckande strukturerat nätverk för dessa frågor.

Särskilt om polisiära hot- och riskbedömningar

Hot- och riskbedömningar går ut på att identifiera de faktorer och förhållanden som, var för sig eller tillsammans, påvisar en risk för framtida brottslighet. Det finns ett antal verktyg till hjälp för att genomföra hot- och riskbedömningar. Flera myndigheter använder exempelvis den s.k. SARA-modellen som är utformad för att användas i samband med partnervåld. Modellen är en slags checklista för vilken typ av information som bör samlas in och ligga till grund för hot- och riskbedömningarna. Utifrån SARA har också andra modeller utvecklats, exempelvis PATRIARK som är utformad för hedersrelaterat våld och SAM som är utformad för att användas vid stalkningsproblematik. Det finns emellertid ingen vedertagen bedömningsmall som är anpassad efter organiserad brottslighet. I avsaknad av ett sådant instrument använder vissa polismyndigheter "sunt förnuft" i sådana sammanhang medan andra utgår från exempelvis SARA som egentligen är utformad för andra syften.

Hot- och riskbedömningar är en nödvändig förutsättning för att kunna bedöma vilka säkerhetsåtgärder som bör vidtas.

Resultatet av hot- och riskbedömningen styr även huruvida en person kan bli föremål för det lokala eller särskilda personsäkerhetsarbetet. Resultatet av hot- och riskbedömningen får således stora konsekvenser för vilken typ av stöd och skydd som kommer att erbjudas den aktuella personen.

Vissa hot- och riskbedömningar genomförs med hjälp av myndigheternas kriminalunderrättelsetjänster. Fortfarande finns dock inget enhetligt nationellt system för hur hot- och riskbedömningar genomförs. Tillvägagångssätten och ambitionsnivån varierar mellan olika myndigheter och ett och samma fall kan bedömas på olika sätt av olika myndigheter. I detta sammanhang bör tilläggas att vissa mindre myndigheter endast gör ett mycket begränsat antal hot- och riskbedömningar som avser grov organiserad brottslighet och därför inte får någon större erfarenhet att utgå från i sådana sammanhang. Det finns vidare indikationer på att hot- och riskbedömningar från myndigheter som har begränsad erfarenhet på detta område tenderar att bli mer alarmistiska än bedömningar som genomförs vid myndigheter som har en större erfarenhet på området.

Särskilt om socialtjänstens roll

Liksom polisen har socialtjänsten har under lång tid utgått från ett gärningsmannaperspektiv i sin verksamhet, men under senare år har även brottsoffers behov uppmärksammas. Enligt 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (2001:453) som trädde i kraft den 1 juli 2001, åligger det socialnämnden i varje kommun att erbjuda stöd och hjälp till brottsoffer. Bestämmelsen föreskriver att socialtjänsten ska verka för att den som utsatts för brott samt dennes närstående ska få stöd och hjälp.

Utöver 5 kap. 11 § socialtjänstlagen (SoL) utgår socialtjänsten även från 4 kap 1 § SoL där beviljandet av ekonomiskt bistånd och annat stöd till brottsoffer är avhängigt individens egna resurser. Detta innebär att brottsoffers rätt till socialtjänstens stöd och hjälp ofta behovsprövas vilket gör det möjligt för

socialtjänsten att själva prioritera vilka brottsoffer som de anser behöver hjälp. I 5 kap. 11 § SoL påpekas vidare att socialtjänsten särskilt ska beakta kvinnor som utsatts för våld av närstående och barn som bevittnat sådant våld. Det är också i huvudsak dessa grupper som socialtjänsten har inkluderat i sin verksamhet. Socialtjänsten har därmed i dag mycket begränsad erfarenhet av att arbeta med personer som är hotade från den grova organiserade brottsligheten och en vanlig uppfattning inom socialtjänsten är att detta ansvar fullt ut ligger på polisen.

Behov av förändring

Det särskilda personsäkerhetsarbetet

Strukturen för det särskilda personsäkerhetsarbetet innebär att det finns grundläggande förutsättningar för att bedriva ett likriktat och professionellt arbete. Även om arbetet inte ännu är fullt enhetligt är det fortfarande i ett skede där formerna för verksamheten utvecklas. Inom ramen för detta utredningsuppdrag har därför ingen närmare granskning och utvärdering av det konkreta arbete som bedrivs inom det särskilda personsäkerhetsarbetet genomförts. Det kan dock konstateras att det finns organisatoriska och strukturella förutsättningar för arbetet och att dessa kan vara värda att beakta även inom det lokala personsäkerhetsarbetet. Även om det särskilda personsäkerhetsarbetet saknar nationell styrning, finns det nationell samordning av arbetet. Möjligheten att erhålla stöd och skydd för personer som är så allvarligt hotade att de blir föremål för det särskilda personsäkerhetsarbetet har förbättrats och likriktats avsevärt sedan det nationella programmet infördes. När arbetsformen framöver har satt sig och funnit sin form finns det emellertid anledning att närmare utvärdera detta arbete i särskild ordning.

Det lokala personsäkerhetsarbetet

Vilket skydd en hotad person erhåller bör anpassas efter hur hotbilden ser ut och inte vara beroende av var i landet personen befinner sig. Alla polismyndigheter bör ha beredskap att erbjuda ett ändamålsenligt säkerhetsarbete, antingen genom kompetens och resurser inom den egna myndigheten eller genom samverkan med andra polismyndigheter. Det är positivt att det särskilda arbetet har likriktats och samordnats, men för att personsäkerhetsarbetet i stort ska fungera finns det ett behov av att även strukturera basen i arbetet, dvs. det lokala brottsoffer- och personsäkerhetsarbetet.

Om det lokala brottsofferarbetet fungerar får det lokala personsäkerhetsarbetet förutsättningar att koncentrera resurserna på relevant säkerhetsarbete. Utan ett fungerande brottsofferarbete finns det en uppenbar risk för att en allt för stor del av resurserna kommer att tas i anspråk av brottsofferarbete, eller av att hantera problem som har uppstått p.g.a. avsaknaden av ett sådant arbete. För att få till stånd ett fungerande lokalt personsäkerhetsarbete är det därmed inledningsvis av stor vikt att ett ändamålsenligt brottsofferarbete utvecklas vid samtliga polismyndigheter.

Det är vidare angeläget att samverkan mellan olika funktioner på polismyndigheterna fungerar. Ett ärende avseende en hotad person kan som nämnts komma att involvera många olika befattningshavare. Därför är det viktigt att säkerställa att det finns en helhetssyn i dessa ärenden så att saker och ting inte faller mellan stolarna. Det finns alltså ett behov av att säkerställa att det är tydligt vem som är ansvarig för vad och att samverkan mellan de olika funktionerna fungerar.

I polisens planeringsförutsättningar för åren 2008–2010 (RPS dnr. CO-903-783/07) betonas att lokalt personsäkerhetsarbete ska bedrivas vid samtliga polismyndigheter och att myndigheterna ska ha kompetens att hantera skyddet för hotade personer som inte ingår i det särskilda personsäkerhetsarbetet. Vidare påpekas även att personsäkerhetsarbetet ska bedrivas med

säkra arbetsmetoder och utföras med hög kvalitet och säkerhet. Det kan emellertid konstateras att myndigheterna i dag inte når upp till den ambition som planeringsförutsättningarna ger uttryck för. Som har beskrivits finns det exempelvis ingen nationell samordning eller enhetlighet avseende det lokala personsäkerhetsarbetet. För att utveckla och professionalisera detta arbete är det angeläget att nationella riktlinjer och enhetliga arbetsmetoder utvecklas. En lösning där de 21 polismyndigheterna är satta att utforma sin egen modell, utan samordning, stöd och rådgivning, har inga förutsättningar att generera ett enhetligt arbete. Flera av de myndigheter utredningen har varit i kontakt med har efterfrågat stöd i det lokala personsäkerhetsarbetet, men något sådant stöd har ännu inte funnits att tillgå från den nationella nivån.

Även om det lokalt alltid bör finnas kompetens för att hantera såväl brottsofferfrågor som grundläggande personsäkerhetsärenden, finns det ett behov av att utveckla samverkan mellan polismyndigheterna i dessa frågor så att den fördjupade kompetens som finns tas tillvara. Eftersom vissa myndigheter endast vid enstaka tillfällen handlägger personsäkerhetsärenden som avser grov organiserad brottslighet är det inte nödvändigtvis resurseffektivt att samtliga 21 polismyndigheter har en fullständig beredskap för att hantera sådana mer komplicerade lokala personsäkerhetsärenden. Genom att etablera kanaler för samverkan och erfarenhetsutbyte mellan myndigheterna kan personsäkerhetsarbetet stärkas och likriktas.

Avslutningsvis är det slående att fokus i dag så tydligt är inriktat på hotade personer. I vissa fall kan det finnas mycket att vinna på att även vidta åtgärder för att undanröja hotet, exempelvis genom att rikta åtgärder mot gärningsmännen. Inte minst bör det beaktas vilken signalverkan sådana åtgärder, eller avsaknaden av sådana åtgärder, har. Att samhället inte markerar för hotutövarna att beteende inte är accepterat utan istället lägger all kraft på att gömma hotade personer bedöms helt enkelt sända felaktiga signaler.

Som nämnts i tidigare avsnitt händer det att samtal genomförs med hotutövarna i syfte att klargöra vilka regler som gäller. Sådana arbetsmetoder skulle kunna användas i större utsträckning än vad som görs i dag. Inledningsvis är det emellertid av stor vikt att formerna för dessa arbetsmetoder utvecklas och formaliseras. Inte minst eftersom ett sådant arbetssätt många gånger innebär en balansgång. Skillnaden mellan å ena sidan en ändamålsenlig markering, och å andra sidan att bemöta hotutövarens beteende med hot, måste göras tydlig. För att utveckla det lokala personsäkerhetsarbetet i denna riktning är det därför viktigt att formalisera och utvärdera sådana arbetsmetoder och försäkra sig om att de används av personer med erforderlig kompetens.

Särskilt om hot- och riskbedömningar

Eftersom hot- och riskbedömningar ska styra vilka åtgärder som vidtas i ett ärende är det även centralt att åstadkomma samordning i hur detta arbete bedrivs. Genom att utarbeta tydliga och gemensamma arbetsmetoder och samla bedömningarna på färre befattningshavare kan enhetligheten förbättras.

Inget av de vedertagna verktyg för att genomföra hot- och riskbedömningar som används av polismyndigheterna i dag är utvecklat för organiserad brottslighet och det förekommer olika lösningar för att hantera dessa bedömningar. Rikspolisstyrelsen har dock i samverkan med Rikskriminalpolisen sammanställt en checklista för hotbildaanalys och riskbedömning som ska användas i samband med att ärenden överlämnas till det särskilda personsäkerhetsarbetet. Denna är särskilt anpassad för ärenden som rör organiserad brottslighet och kan således vara en utgångspunkt för att utveckla en mall som kan föras ut till polismyndigheterna.

Det är också väsentligt att försäkra sig om att det finns en tydlig och enhetlig koppling mellan hot- och riskbedömningarna

och de åtgärder som vidtas. Det bör finnas en övergripande samsyn avseende vilken hotnivå som föranleder vissa typer av åtgärder, även om åtgärderna naturligtvis även behöver anpassas efter förutsättningarna i de enskilda fallen.

Bedömningarna avseende grov organiserad brottslighet bör under alla omständigheter genomföras av befattningshavare som har kunskap om denna typ av brottslighet och har tillgång till underrättelseinformation och annat relevant material. För dessa mer komplicerade hot- och riskbedömningar bör därför myndigheternas kriminalunderrättelsetjänster användas. Vissa myndigheter hanterar dock mer komplicerade ärenden avseende organiserad brottslighet endast vid enstaka tillfällen, vilket medför att de aktuella kriminalunderrättelsetjänsterna inte får någon större erfarenhet av att genomföra denna typ av bedömningar. Även i detta sammanhang finns det därför ett behov av att utveckla samverkan mellan polismyndigheterna för att ta tillvara den kompetens som finns och på så sätt få en högre kvalitet i de bedömningar som görs.

Särskilt om socialtjänstens roll

Även om polisen har ett huvudansvar för att skydda hotade personer skulle en mer aktiv medverkan från socialtjänsten kunna bidra till ett bättre stöd till de utsatta personerna. Socialtjänstens brottsofferarbete riktar sig i huvudsak till kvinnor och barn i samband med brott i nära relationer. Insatserna omfattas i regel av stödsamtal och olika praktiska åtgärder såsom skyddat boende, ny bostad eller ekonomiskt bistånd. Denna typ av insatser finns det emellertid även ett stort behov av bland andra hotade personer, som exempelvis bevispersoner eller andra som är hotade av aktörer knutna till den grova organiserade brottsligheten.

Lagstiftningen avseende socialtjänstens roll i brottsofferfrågor ger stort utrymme för tolkning och det finns behov av att förtydliga hur socialtjänstens roll och ansvar i detta avseende

närmare ser ut. Lagstiftningens betoning på kvinnor och barn har exempelvis lett till att andra grupper sällan prioriteras och frågan är om detta var lagstiftarens intention. Att det saknas tydliga nationella riktlinjer för socialtjänstens ansvar på brottsofferområdet i kombination med att detta i praktiken är ett relativt nytt verksamhetsområde för socialtjänsten skapar en olycklig otydlighet.

Förslag till åtgärder

För att förbättra skyddet för personer som hotas av grov organiserad brottslighet föreslås att:

- Ett fungerande brottsofferarbete utvecklas vid samtliga polismyndigheter.
- Nationella riktlinjer och enhetliga arbetsmetoder för personsäkerhetsarbetet utformas och införs på polismyndigheterna, som utifrån dessa utformar planer för hur personsäkerhetsarbetet ska bedrivas lokalt.
- En nationell samordning för det lokala personsäkerhetsarbetet skapas.
- En formaliserad samverkan utvecklas mellan polismyndigheterna för att ta tillvara den kompetens som finns.
- Ett verktyg för hot- och riskbedömningar i samband med grov organiserad brottslighet utformas och förs in i polismyndigheternas verksamhet.
- Mer komplicerade hot- och riskbedömningar avseende grov organiserad brottslighet styrs till ett mindre antal kriminalunderrättelsetjänster och till där utpekade personer.

Eftersom brottsofferarbetet är basen för ett fungerande personsäkerhetsarbete är det inledningsvis angeläget att man försäkras sig om att det finns erforderlig kompetens för att

hantera brottsofferfrågorna vid polismyndigheterna. Det är också angeläget att brottsofferarbetet får förutsättningar att genomsyra polisverksamheten. Brottsofferfrågorna kommer inte att få genomslag om de enbart bedrivs vid sidan om annan verksamhet. Vid Rikspolisstyrelsen pågår för närvarande en förstudie om brottsofferarbete, som bland annat syftar till att utveckla ett nationellt koncept för att likrikta det brottsofferarbete som bedrivs. Det är viktigt att Rikspolisstyrelsens ansträngningar för att förbättra brottsofferarbetet fortsätter och utvecklas. Lika viktigt är det att det läggs ned erforderliga resurser för att få polismyndigheterna att tillägna sig kvalitetssäkrade och enhetliga arbetsmetoder i detta avseende.

Mot bakgrund av avsaknaden av enhetlighet och struktur i det lokala personsäkerhetsarbetet är det som tidigare betonats även angeläget att det utformas nationella riktlinjer för detta arbete. Dessa bör rimligtvis klargöra att personsäkerhetsfrågor bör hanteras av personer med särskild kompetens på området och inte rutinmässigt av den utredare som handhar ärendet. Inom ramen för de nationella riktlinjerna är det vidare angeläget att arbetsmetoder och former för ett offensivt personsäkerhetsarbete utvecklas och utvärderas.

Rikspolisstyrelsen har också nyligen initierat ett arbete med att utforma ett nationellt koncept på det lokala personsäkerhetsområdet. Det är av stor vikt att detta arbete prioriteras och att personer med relevant erfarenhet och kompetens knyts till arbetet. Det handlar såväl om kompetens på personsäkerhetsområdet som om en bred allmän polisiär kompetens avseende organisationsfrågor, brottsofferfrågor, hot- och riskbedömningar, förundersökningsledning etc. Arbetet är också beroende av kunskap om samhällets övriga ansträngningar och ansvar i denna typ av frågor, eftersom polisen behöver samverka med andra aktörer i detta arbete.

Utöver att ett nationellt koncept utformas krävs även att polismyndigheterna förstår vikten av att prioritera frågan och tar till sig konceptet. Det förankringsarbete som kommer att behövas för att uppnå detta ska inte underskattas. Såväl

information till polisledningarna som omfattande utbildningsinsatser för personalen kommer att krävas.

Vidare är det angeläget att det ställs krav på polismyndigheterna att, utifrån nationella koncept på brottsoffer- och personsäkerhetsområdet, ta fram planer för hur arbetet ska bedrivas lokalt. I dessa planer bör det tydliggöras hur ansvaret ska vara fördelat inom myndigheterna, hur olika funktioner ska samverka i detta arbete samt hur myndigheterna försäkras sig om att uppnå en helhetssyn i enskilda ärenden. För att få till stånd ett väl fungerande arbete är det viktigt att alla känner till sin roll i myndighetens samlade insatser på området. Efter att det nationella konceptet har förts ut till polismyndigheterna är det vidare viktigt att Rikspolisstyrelsen får förutsättningar att kvalitetssäkra och följa upp myndigheternas arbete.

Som beskrivits tidigare finns det en nationell samordning kopplad till det särskilda personsäkerhetsarbetet. Även det lokala arbetet har behov av sådan samordning. En nationell funktion med ansvar för såväl utbildning som stöd, rådgivning och externa kontakter skulle bidra till förbättrade förutsättningar att få till stånd ett professionellt arbete.

Ett upprättande av formella nätverk och kontaktkanaler för personer som arbetar med personsäkerhetsfrågor på polismyndigheterna skulle vidare bidra till ett effektivare kompetens- och resursutnyttjande. På så vis skulle myndigheterna få förutsättningar att hjälpa varandra i såväl enskilda ärenden som i mer övergripande och strategiska frågor. I detta sammanhang skulle exempelvis samverkansregionerna kunna nyttjas. Inom dessa regioner hanteras tillräckligt många fall för att det ska vara resurseffektivt att upprätthålla en hög kompetens. Även om spetskompetensen på området formellt är placerad i någon av myndigheterna borde den användas över hela samverkansregionen. Mot bakgrund av detta bör Rikspolisstyrelsen närmare utveckla formerna för en sådan samverkan på personsäkerhetsområdet. Det är vidare angeläget att detta arbete koordineras med Rikspolisstyrelsens insatser på brottsofferområdet. Rikspolisstyrelsen har exempelvis inom ramen för

brottsofferarbetet påpekat att det finns behov av denna typ av samverkan mellan myndigheterna och av polisens årsredovisning för år 2007 framgår även att Rikspolisstyrelsen framöver planerar omfattande utbildningsinsatser för att underlätta kunskaps- och erfarenhetsutbytet på brottsofferområdet.

Även om samverkan utvecklas mellan myndigheterna på personsäkerhetsområdet förutsätts naturligtvis att varje myndighet har kompetens att hantera såväl brottsofferfrågor som grundläggande personsäkerhetsfrågor. Enklare säkerhetsåtgärder i form av exempelvis säkerhetssamtal, rådgivning och larm bör fullt ut kunna hanteras inom ramen för det lokala arbetet. Däremot kan mer långtgående säkerhetsåtgärder i form av exempelvis omplaceringar av hotade personer etc. hanteras med hjälp av regional samverkan. För offensiva åtgärder riktade mot gärningsmän kan det även vara en fördel med att de hanteras inom en regional samverkan eftersom det ibland är att föredra att personal som inte arbetar och bor i länet, och inte heller har några personliga kopplingar till den hotade, vidtar dessa åtgärder. Vidare skulle det vara ett värdefullt komplement att bygga upp livvaktskompetens inom samverkansregionerna som kan användas över hela regionen vid behov. Som beskrivits i det föregående skulle Säkerhetspolisen kunna vara behjälplig i uppbyggnaden av denna kompetens.

För att likrikta och förbättra arbetet med hot- och riskbedömningar är det vidare angeläget att en mer enhetlig kriminalunderrättelsetjänst utvecklas. Av Polisens planeringsförutsättningar för åren 2008–2010 framgår att Rikspolisstyrelsen tillsammans med Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna planerar att utveckla detta. I detta sammanhang finns det också anledning att särskilt se över arbetet med hot- och riskbedömningar och enas om en gemensam modell för att samla in, analysera och sammanställa information. Kopplingen mellan hot- och riskbedömningen och vilka åtgärder som bör vidtas behöver också förtydligas. Vidare behöver myndigheterna ta till sig ett verktyg, i form av

exempelvis en checklista, som är särskilt anpassat för hot- och riskbedömningar vid organiserad brottslighet.

Bedömningar som rör grov organiserad brottslighet bör vidare styras till ett mindre antal kriminalunderrättelsetjänster och till där utpekade befattningshavare. När det är frågan om fall som man redan inledningsvis misstänker kan bli aktuella för det nationella programmet är det särskilt viktigt att bedömningarna samordnas på färre händer. Exempelvis skulle kriminalunderrättelsetjänsterna vid de polismyndigheter som hanterar det särskilda personsäkerhetsarbetet kunna användas för detta syfte. Detta skulle innebära en större samstämmighet i bedömningarna, vilket också betyder att förutsättningarna för att bli en del av det lokala personsäkerhetsarbetet eller det nationella programmet skulle bli mer enhetliga. En fördel med en sådan ordning, där hot- och riskbedömningen ligger utanför den myndighet som handhar ärendet, är också att en myndighets egna resurser och kompetens att hantera ett ärende lokalt, inte kommer att ha möjlighet att påverka bedömningen.

Vidare finns det som tidigare påpekats ett behov av att förtydliga socialtjänstens roll i detta sammanhang. Denna fråga måste dock hanteras i en större kontext där socialtjänstens ansvar för hela brottsofferproblematiken utreds närmare, vilket inte ligger inom ramen för detta uppdrag. Det kan dock konstateras att den oklarhet som i dag råder avseende socialtjänstens roll på brottsofferområdet medför att socialtjänsten endast i enstaka fall bidrar med stöd till personer som är hotade från den grova organiserade brottsligheten och att detta begränsar stödinsatserna för dessa personer. För att socialtjänsten mer genomgående ska bli involverade i sådana ärenden finns det behov av att detta ansvar tydligt formuleras i nationella riktlinjer.

Hur kan det förebyggande arbetet utvecklas?

I föregående avsnitt har det föreslagits att Säkerhetspolisen får ett nationellt ansvar för att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillåtna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Det förebyggande arbetet är dock begränsat till att Säkerhetspolisen stödjer en del myndigheters interna säkerhetsarbete; detta förutsätter dock att hotet är att betrakta som ett säkerhetshot. För att förbättra det förebyggande arbete som bedrivs avseende bevispersoner, myndighetsföreträdare, politiker och journalister vad gäller hotet från grov organiserad brottslighet krävs dock även andra typer av insatser. Inte minst insatser från den övriga polisen och från arbetsgivare vars personal kommer i kontakt med grov organiserad brottslighet.

Nuvarande förhållanden

Något utbrett och systematiskt arbete för att förebygga att bevispersoner, myndighetsföreträdare, politiker och journalister utsätts för hot från grov organiserad brottslighet förekommer inte i polismyndigheternas regi i dag. Utöver polisen är det emellertid andra aktörer som har en roll i det förebyggande arbetet. När det handlar om personer som utsätts för hot och våld på grund av sin yrkesutövning har exempelvis arbetsgivarna ett tydligt ansvar för det förebyggande arbetet. Detta ansvar framgår av arbetsmiljölagen (1977:1160) och arbetsmiljöförordningen (1977:1166) samt förtydligas i Arbetsmiljöverkets föreskrifter (AFS 1993:2 och AFS 2001:1). I dessa föreskrifter stadgas att arbetsgivarna är skyldiga att utreda de risker för hot och våld som kan finnas i arbetet och vidta åtgärder utifrån utredningen. Vidare framgår att det krävs att arbetet ska ordnas så att risk för hot eller våld förebyggs så långt det är möjligt. Myndigheter och andra arbetsgivare har följaktligen ett

långtgående ansvar för att det bedrivs ett förebyggande arbete för den egna personalen.

Inom ramen för detta uppdrag har som tidigare nämnts myndigheter och andra organisationer intervjuats utifrån ett arbetsgivarperspektiv. De arbetsgivare som har uppmärksammats i detta sammanhang är arbetsgivare vars personal kommer i kontakt med grov och organiserad brottslighet i sin yrkesutövning. Säkerhetsansvariga vid Tullverket, Åklagarmyndigheten, Domstolsverket, Försäkringskassan, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten har intervjuats samt personer som arbetar med skyddet av medarbetare inom Polisen. Utöver det har företrädare för Journalistförbundet och Sveriges kommuner och landsting intervjuats utifrån den kunskap de besitter inom sina verksamhetsområden.

Överlag kan konstateras att arbetsgivares medvetenhet om problematiken med hot och våld mot myndighetsföreträdare och andra yrkesverksamma har ökat under senare år. Den ökade medvetenheten hänger bland annat samman med att hotbilden upplevs allt mer påtaglig och att frågan har uppmärksammats mer i den allmänna debatten.

Många myndigheter, och även andra arbetsgivare, arbetar i dag aktivt för att utveckla och förbättra det förebyggande arbetet avseende hot och våld mot den egna personalen. De flesta som har intervjuats påpekar dock att de fortfarande är betydligt bättre på att hantera hot- och våldshändelser som har inträffat än på att förebygga att sådana händelser inträffar. Vanligtvis finns handlingsplaner eller liknande för vilka rutiner och åtgärder som ska vidtas vid en inträffad händelse medan motsvarande dokument inte alltid finns för hur det förebyggande arbetet ska bedrivas. Att kartlägga problematiken är ett första viktigt steg i utformningen av ett ändamålsenligt förebyggande arbete. Merparten av myndigheterna har också under senare år infört olika former av incidentrapporteringssystem som ska kunna ge en uppfattning om problembilden avseende bland annat hot och våld mot personalen. Få myndigheter har dock fullt ut kommit till nästa steg i arbetet, dvs. till att utforma och genomföra

förebyggande insatser utifrån den aktuella hotbilden. Många arbetsgivare efterfrågar stöd och vägledning i ett sådant arbete och menar att samarbetet med polisen vanligtvis förutsätter att något av viss dignitet redan har inträffat.

Vad gäller polisens eget arbete med att skydda medarbetare kan konstateras att Rikspolisstyrelsen nyligen har tagit fram nationella riktlinjer och råd på området som lyfter fram det förebyggande perspektivet. Dessa riktlinjer och råd har dock ännu inte fått genomslag på polismyndigheterna och det förebyggande arbete som bedrivs är varierande och på många håll begränsat.

Det har vidare framgått att det råder viss osäkerhet kring hur långt arbetsgivarnas ansvar för att förebygga upprepade händelser sträcker sig när en händelse väl har inträffat. Detta leder till att det inte är ovanligt att polis och arbetsgivare hamnar i rena förhandlingslägen avseende vem som ska stå för vissa kostnader, som exempelvis kostnader för skyddade boenden etc.

Behovet av förändring

Mot bakgrund av att det förebyggande arbetet är eftersatt såväl inom polismyndigheterna som till viss del bland arbetsgivare finns det en betydande utvecklingspotential i detta avseende. Att lägga kraft på att förebygga att brott sker kan många gånger vara mer resurseffektivt än att endast fokusera på att hantera sådant som har inträffat. Säkerhetspolisen har lång erfarenhet av säkerhetsskyddsarbete, och som tidigare beskrivits föreslås att Säkerhetspolisen få en roll i arbetet med att stärka andra organisationers motståndskraft mot denna typ av brottslighet. Det finns dock även ett stort behov av att utveckla ett mer systematiskt förebyggande arbete inom polismyndigheterna när det gäller att vidta åtgärder för att skydda enskilda personer.

Förslag till åtgärder

För att utveckla det förebyggande arbetet föreslås att:

- Polismyndigheterna får till uppgift att identifiera personer i särskilt utsatta positioner, genomföra hotbilda-bedömningar för dessa personer samt vidta förebyggande åtgärder.
- Polismyndigheterna utvecklar strukturer för att tidigt identifiera bevispersoner som kan bli utsatta för hot samt vidtar förebyggande åtgärder utifrån strukturerade hotbilda-bedömningar.
- Tydligare krav ställs på att myndigheter, vars personal kommer i kontakt med grov organiserad brottslighet, har utarbetade handlingsplaner avseende såväl hur hot och våld mot personalen ska hanteras som hur sådana händelser ska förebyggas.

Att det i dag i stort förutsätts att det redan finns ett konkret hot mot en person för att polisen ska genomföra en hot- och riskbedömning visar på det begränsade genomslaget av det förebyggande synsättet inom polismyndigheterna. Polismyndigheterna bör få i uppgift att kontinuerligt identifiera bevispersoner, myndighetsföreträdare, journalister eller politiker inom länet som löper särskild risk för att utsättas för hot från organiserad brottslighet.

Det kan exempelvis handla om enskilda personer som inom ramen för sin myndighetsutövning direkt konfronterar personer inom den grova organiserade brottsligheten eller om personer som på olika sätt symboliserar kampen mot denna brottslighet. För sådana identifierade personer bör sedan hotbilda-bedömningar upprättas. Det är vidare viktigt att dessa bedömningar följs upp kontinuerligt. Hotbilden kan exempelvis öka påtagligt i samband med att en person exponeras i media, vidtar särskilda åtgärder, fattar beslut eller står för offentliga

uttalanden. Man behöver även försäkra sig om att det genomförs s.k. operativa hotbilda-bedömningar inför olika händelser som kan innebära en särskild risk för hot mot personer av detta slag.

Arbetet inom polismyndigheterna får dock inte stanna vid hotbilda-bedömningar utan dessa bör naturligtvis föranleda förebyggande åtgärder. Koppling mellan hotbilden och valet av åtgärder bör även göras tydlig. Sammanfattningsvis handlar det alltså om tre steg: 1) Identifiera personer i behov av skydd, 2) Upprätta hotbilder som följs upp kontinuerligt och 3) Vidta förebyggande åtgärder.

Även för bevispersoner bör polisen utveckla rutiner och metoder för att på ett tidigt skede identifiera personer som löper risk att utsättas för repressalier och utforma lämpliga förebyggande åtgärder för dessa. Det kan exempelvis handla om att bidra med skyddspaket, polisiära kontaktpersoner, säkerhetsrådgivning och stöd under rättsprocesserna eller om att tidigt säkra bevis genom att videodokumentera förhör för att undvika påtryckningar. I mer allvarliga fall kan det handla om mer omfattande åtgärder som skyddat boende och tillfälligt livvaktsskydd. Det bör inte vara upp till bevispersonerna att själva identifiera risken för repressalier och uppmärksamma polisen på detta. Genom att i förebyggande syfte systematiskt stödja och skydda bevispersoner förbättras även förutsättningarna att nå framgång i rättsprocesserna. Dessutom kan detta vara ett sätt att öka bevispersoners förtroende för polisen och på så vis även få mer information från dessa. I förlängningen kan således ett sådant arbetssätt innebära att fler gärningsmän blir fällda.

Om ett förebyggande synsätt av det slag som beskrivits ovan genomsyrade polisarbetet skulle olika lokala satsningar mot grov organiserad brottslighet per definition även vara förenade med ett strukturerat förebyggande arbete. Satsningar mot den grova organiserade brottsligheten innebär ju vanligtvis att myndighetsföreträdare konfronterar den organiserade brottsligheten särskilt aktivt, och för att framgång ska nås krävs ofta att bevispersoner ställer upp och vittnar. I dag förekommer det att denna typ av

satsningar bedrivs utan att genomtänkta förebyggande åtgärder för att skydda personal och bevispersoner vidtas.

Avslutningsvis är det viktigt att såväl arbetsgivares förebyggande arbete som deras ansvar när en händelse väl har inträffat utvecklas och förtydligas. Det bör ställas tydligare krav på att myndigheter har konkreta handlingsplaner för hur hot och våld mot personalen ska hanteras. Myndigheter vars personal löper särskilt stor risk att utsättas för hot och våld från grov organiserad brottslighet bör vidare, utifrån den aktuella problembilden, och i dialog med Säkerhetspolisen eller polismyndigheterna (beroende på om hotet är att betrakta som ett säkerhetshot eller inte), upprätta handlingsplaner för hur detta ska förebyggas. Många av de myndigheter som har intervjuats har beskrivit hur samverkan med polisen försvåras av indelningen i 21 polismyndigheter som har olika rutiner och arbetssätt i dessa frågor. En större enhetlighet i arbetsmetoder och samordning mellan polismyndigheterna i personsäkerhetsfrågor (se nedan) har potential att underlätta denna samverkan avsevärt. Ett polisiärt arbete med hotbilda-bedömningar för utpekade personer på utsatta funktioner har dessutom förutsättningar att bidra till en utvecklad samverkan mellan polisen och vissa särskilt relevanta arbetsgivare.

Uppdraget

Regeringen gör stora ansträngningar för att skapa ett tryggare Sverige. Som en del av detta måste myndigheternas insatser för att bekämpa grov organiserad brottslighet intensifieras. För att bryta de kriminella nätverkens etablering i samhället krävs kraftfulla åtgärder på flera områden. Rättsväsendets myndigheter har en central roll att fylla. För att arbetet ska bli framgångsrikt räcker det emellertid inte att rättsväsendet ökar sina insatser. Det som därutöver behövs är en bred mobilisering över organisationsgränser och beslutsnivåer.

Justitieministern har mot denna bakgrund tagit initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. En styrgrupp har inrättats för att säkerställa att mobiliseringen får ett brett och varaktigt genomslag.

Styrgruppen har identifierat ett antal områden som behöver utvecklas. Ett av dessa rör Säkerhetspolisen. Myndigheten har inom ramen för den författningsskyddande verksamheten uppdraget att bekämpa hot mot demokratin. Ett allt tydligare kännetecken för den grova organiserade brottsligheten är dess systemhotande karaktär. Säkerhetspolisens särskilda kompetens bl.a. i detta avseende bör därför bättre tas tillvara för att stärka samhällets samlade förmåga att bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

Utredaren ska lämna förslag till hur Säkerhetspolisens kompetens, resurser och metoder bäst kan användas i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. I uppdraget ingår att belysa nuvarande ansvarsfördelning mellan Säkerhetspolisen, Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna vad avser sådan brottslighet samt lämna förslag på hur samverkan kan utvecklas. Utredaren ska också överväga och ta ställning till om Säkerhetspolisens medverkan i denna del föranleder behov av ändringar i regeringens uppdrag till myndigheten.

Vidare ska utredaren lämna förslag till åtgärder för förbättrat skydd av bevispersoner, politiker, journalister och myndighetsföreträdare som utsätts för hot från individer och grupper

knutna till den grova organiserade brottsligheten. Utredaren ska i detta sammanhang belysa hur enskilda myndigheter på nationell och lokal nivå idag bedriver sitt personsäkerhetsarbete och föreslå hur samverkan mellan myndigheterna kan förbättras, både avseende förebyggande arbete och skyddande åtgärder vid konkreta hot.

För det fall kostnaderna för föreslagna åtgärder ej ryms inom givna ramar ska detta framgå.

För uppdraget ska utredaren knyta till sig experter och företrädare för berörda myndigheter. En första redovisning av hur utredaren avser genomföra sitt uppdrag ska lämnas senast den 14 januari 2008 till Justitiedepartementets styrgrupp för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Utredaren ska därefter fortlöpande informera styrgruppen om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget redovisas senast den 30 april 2008.

Ett effektivare utnyttjande av polisens resurser i kampen mot den grova organiserade brottsligheten

Länspolismästaren Eva Årestad Radner

Inledning

Utredningens arbete

Utredningen behandlar frågor om hur de polisiära resurserna ska kunna utnyttjas effektivare i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Utredningen ger förslag avseende följande övergripande frågeställningar;

- hur ska underrättelseflödet göras effektivare för att ge rätt beslutsunderlag i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten,
- hur ska ledningen och styrningen av resurserna ske för att effektivt utnyttja dessa,
- hur ska polisens resurser mot den grova organiserade brottsligheten organiseras för att bli effektivare, och
- hur stora ska de nationella resurserna för arbetet mot grov organiserad brottslighet vara och var bör de finnas.

Utredningen har uppfattat sitt uppdrag på så sätt att även förändringar som kan betecknas som huvudsakligen polisinterna, dvs. som inte påfordrar något beslut av riksdagen eller regeringen, omfattas av uppdraget. I förslagen presenteras därför även förslag och överväganden av sådan karaktär.

Utredningsarbetet har letts av länspolismästaren Eva Årestad Radner. En styrgrupp har inrättats som bestått av följande personer. Ordförande Eva Årestad Radner, polismästarna Peter Tjäder och Henrik Malmquist, chefsjuristen Mårten Unbeck och polisintendenten Charlotta Göransson. Rikskriminalpolisen har ställt en referensperson, polisöverintendenten Maria Lager, till utredningens förfogande som har deltagit i styrgruppens arbete.

Styrgruppen har inom sig fördelat arbetet på sätt att Mårten Unbeck och Charlotta Göransson har utgjort utredningssekretariat.

Inom ramen för utredningsuppdraget har intervjuer genomförts med samtliga 21 chefer för polismyndigheterna och chefen för Säkerhetspolisen. Intervjuerna har genomförts av Peter Tjäder eller Henrik Malmquist. När det i rapporten refereras till intervjuerna avses dessa intervjuer. Chefen för Rikskriminalpolisen har inkommit med skriftligt svar. Det frågeformulär som tillställdes cheferna för polismyndigheterna, chefen för Säkerhetspolisen och chefen för Rikskriminalpolisen återfinns i en bilaga, liksom en sammanfattning av de muntliga och skriftliga svar som lämnats vid intervjuerna.

Byråchefen Håkan Öberg, Rikspolisstyrelsen, har biträtt utredningen och genomfört en kartläggning av verksamheten inom samverkansområde Syd. Kartläggningen omfattar en genomgång av skriftligt material och samtal med länspolismästarna vid polismyndigheterna i Kronobergs-, Kalmar- och Blekinge län samt operativa chefer och chefer inom kriminalunderrättelsetjänsten.

Styrgruppen har på olika sätt fått stöd av olika befattningshavare och chefer inom Polismyndigheten i Skåne, framförallt från Länskriminalavdelningen, och av ekonomidirektören Peter Tallinger. Därutöver har information inhämtats beträffande Operativa rådet genom kontakter med kommissarien Roger Jansson, Rikskriminalpolisen.

Bakgrund

Polisen började arbeta underrättelsestyrt i början av 1990-talet, bland annat i samband med EM i fotboll 1992. Under åren närmast därefter infördes begreppet *kriminalunderrättelseverksamhet*, först på nationell, men sedan även på lokal nivå. Arbetsmetodiken stod i överensstämmelse med den ökade internationella påverkan som följde med Sveriges medlemskap i EU och Schengen samt inrättandet av Europol.

SÄPO/Rikskrim-kommittén konstaterade i sitt slutbetänkande "Den centrala polisen" (SOU 2000:25) att det förelåg allvarliga problem i fråga om samverkan inom polisen. Kommittén framhöll att det fanns brister i polisens utnyttjande av sina resurser mot den grova och organiserade brottsligheten under såväl kriminalunderrättelsefasen som under spanings- och utredningsfasen. Dessa olägenheter skulle emellertid delvis kunna undanröjas om det inrättades ett operativt råd inom polisen. Kommittén framhöll även vikten av att man inom polisen inrättar gemensamma aktionsgrupper med inriktning på bestämda mål. Kommittén menade att detta har betydelse för en utveckling mot en bättre samarbetskultur och att man på så sätt också kunde skapa slagkraftiga arbetsformer för att bekämpa brottslighet. Vidare anförde kommittén att detta är av särskild betydelse när det gäller bekämpningen av den kvalificerade kriminaliteten.

I syfte att stärka polisens förmåga att bekämpa den grova organiserade brottsligheten fick Rikspolisstyrelsen i regleringsbrevet för budgetåret 2002 i uppdrag att utveckla samverkan och åstadkomma förändringar i fråga om ansvars- och uppgiftsfördelningen. Rikspolisstyrelsen tillsatte en styrgrupp och ett antal arbetsgrupper för beredning av frågan. En av dessa arbetsgrupper hade uppdraget att dels bereda frågan om inrättande av ett nationellt operativt råd, dels utreda frågan om, när och hur särskilda aktionsgrupper för bekämpning av grov och organiserad brottslighet skulle sättas upp. Arbetsgruppen redovisade sitt uppdrag under våren 2002.

Enligt arbetsgruppens förslag skulle det inrättas ett särskilt råd för att bättre kunna samordna och kraftsamla polisens resurser. Rådet skulle bestå av representanter från ledningarna vid Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen samt de tre största polismyndigheterna samt en högre chef från någon av de övriga polismyndigheterna. Rikskriminalpolisen skulle få i ansvar att administrera rådet. Efter beredning av förslaget fattade Rikspolisstyrelsen den 13 juni 2002 beslut om bildande av det Operativa rådet.

Operativa rådets första möte hölls den 6 augusti 2002. Sammansättningen i rådet har därefter successivt förändrats genom beslut vid rådets möten. Förutom de polisiära representanterna, som i dag uppgår till ett tiotal, deltar även Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och Åklagarmyndigheten som observatörer. Chefen för Rikskriminalpolisen är ordförande.

Rikspolisstyrelsens arbetsgrupp konstaterade att två av de frågor som var av särskild betydelse för Operativa rådet var att lämna förslag till inriktningen av kriminalunderrättelsetjänsten i landet och att initiera inrättandet av nationella aktionsgrupper för att bekämpa grov organiserad brottslighet. Arbetsgruppen ansåg att det inte fanns någon definitiv lösning för hur en aktionsgrupp ska se ut eller hur den ska verka. Det framhölls att polisen bör sträva efter att arbeta i situationsanpassade konstellationer. Arbetsgruppen gjorde bedömningen att det inledningsvis skulle skapas förutsättningar för att samtidigt bedriva verksamhet i åtminstone tre aktionsgrupper som skulle kunna verka mellan sex och tolv månader. Även om aktionsgrupperna skulle arbeta situationsanpassat så ansåg arbetsgruppen att det fordrades fastare former såvitt avsåg ledning, planering, personella resurser och ekonomi.

Den första nationella aktionsgruppen, som kallades Mike, initierades under hösten 2002 efter beslut av Operativa rådet. Under perioden 2002–2007 beräknas ungefär 35 aktionsgrupper ha satts upp på skilda platser i landet. Flertalet av dessa har finansierats med särskilda medel som tilldelats polisen i kampen

mot den grova organiserade brottsligheten. I huvudsak har verksamheten som hittills bedrivits och som i dag bedrivs i aktionsgrupperna, varit framgångsrik i arbetet mot den grova kriminaliteten.

Rikspolisstyrelsens mandat på kriminalunderrättelseområdet har utökats genom att Rikspolisstyrelsen från och med den 1 januari 2003 gavs möjlighet att styra över polismyndigheternas kriminalunderrättelseverksamhet. Genom en ändring i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen fick styrelsen *dels* ansvar för att samordna polisens kriminalunderrättelseverksamhet (3 § 1 st), *dels* möjlighet att meddela föreskrifter i syfte att uppnå nationell enhetlighet i verksamheten (13 §), och *dels* besluta om utformningen av polismyndigheternas kriminalunderrättelseverksamhet (14 §).

I början av 2004 definierades polisens framtida underrättelseorganisation i enlighet med Rikspolisstyrelsens utökade mandat i Rapporten ”Den nya kriminalunderrättelsetjänsten KUT” (2003-12-12 [A 499-388/03]), i fortsättningen kallad KUT-rapporten. Rapporten var ett resultat av Rikspolisstyrelsens inspektion av kriminalunderrättelseverksamheten i sex polismyndigheter under våren 2002 och det uppföljnings- och fördjupningsseminarium som Rikskriminalpolisen anordnade i Saltsjöbaden under hösten 2002. Rapporten klargjorde att kriminalunderrättelsetjänsten skulle ha en likformig och sammanhängande struktur samt att samarbetet mellan polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen måste fördjupas och effektiviseras. KUT-rapporten beslutades av rikspolischefen den 14 januari 2004.

Enligt KUT-rapporten ska kriminalunderrättelsetjänsten utgöra ett direkt stöd för den operativa polisverksamheten, ge underlag till ledningsverksamheten på olika nivåer inom polisen för polisiär kraftsamling och långsiktig inriktning av verksamheten samt medverka när effekterna av genomförda insatser analyseras.

Verksamhetsinriktning och arbetsuppgifter fördelas mellan lokal, regional, nationell och internationell nivå. Lokal kriminalunderrättelsetjänst, KUT, stödjer i huvudsak

bekämpningen av mängdbrottslighet och annan lokal brottslighet samt polismyndighetens arbete med att hantera bl.a. ordningsstörningar. På regional nivå fördjupades samverkan mellan polismyndigheterna genom indelningen i sex primära samverkansområden, med följande geografiska utformning.

Norra KUT-området: Norrbottens län, Västerbottens län, Västernorrlands län och Jämtlands län.

Mellersta KUT-området: Gävleborgs län, Dalarnas län, Värmlands län, Västmanlands län, Uppsala län och Örebro län.

Stockholms KUT-område: Stockholms län och Gotlands län.

Östra KUT-området: Södermanlands län, Östergötlands län och Jönköpings län.

Västra KUT-området: Västra Götalands län och Hallands län.

Södra KUT-området: Kalmar län, Kronobergs län, Blekinge län och Skåne län.

Inom respektive samverkansområde ska polismyndigheterna dels fatta gemensamt beslut om arbetets organisatoriska utformning och resursen för detta, dels fortlöpande planera områdets KUT-verksamhet. Rikskriminalpolisens KUT inriktades huvudsakligen mot allvarlig och organiserad brottslighet på nationell nivå och gränsöverskridande brottslighet. Metodutvecklingen, mer långsiktiga operativa KUT-projekt och vissa strategiska projekt skulle också bedrivas där.

KUT-rapporten förde fram en rad nya synsätt vad gäller kriminalunderrättelseverksamheten. För det *första* engagerades polismyndigheterna på ett tydligare sätt än tidigare genom att de fick uppdraget att etablera samverkansområdena senast den 1 april 2004 samt att utse en samverkansKUT (SamoKUT) och att upparbeta informationskanaler mellan samverkansområdets lokala KUT-enheter. Sedan mitten av 2000-talet har samtliga samverkansområden etablerats geografiskt i enlighet med förslaget i rapporten. Däremot återstår en del arbete för att effektivisera samverkansområdenas kriminalunderrättelsefunktioner. I dag har dessutom betydelsen av samverkansområdena vidareutvecklats. Ofta används benämningarna

Samverkansområde Syd, Väst, Öst, Stockholm, Mitt och Norr för andra etablerade samverkansformer inom polisen än just kriminalunderrättelseverksamheten.

För det *andra* ålade KUT-rapporten Rikspolisstyrelsen (Rikskriminalpolisen) uppgiften att sammanställa ett förslag till årlig nationell inriktning för kriminalunderrättelseverksamheten. Detta skulle ske efter lokalt samråd och med utgångspunkt i statsmakternas styrdokument. Förslaget skulle föreläggas Operativa rådet som därvid fick en konsultativ roll. Inriktningen skulle beslutas i anslutning till Rikspolisstyrelsens planeringsförutsättningar för polismyndigheterna. Varje polismyndighet fick därefter ansvaret för att identifiera och inkludera egna behov inom ramen för den givna gemensamma inriktningen.

KUT-rapporten följdes upp genom seminarier, diskussioner och dialoger mellan Rikskriminalpolisen och företrädare för samverkansområdena. På Rikskriminalpolisen vidtogs åtgärder och förberedelser för att svara upp mot samverkansområdenas krav och förväntningar på en effektiv kriminalunderrättelse-tjänst. Rikskriminalpolisen skulle genom konkreta åtgärder ta ansvar för samordning och utformning av polisens underrättelsetjänst och medverka till att ett enkelt och tydligt strukturerat informationsflöde byggdes upp. Den bearbetning som skulle ske vid Rikskriminalpolisen av inkommen information skulle innebära ett mervärde för det eller de samverkansområden som begärt åtgärden. En pågående översyn under hösten 2004 av Rikskriminalpolisen förväntades ytterligare öka förutsättningarna till förmån för nationellt arbete och samverkan med polismyndigheterna. Därtill skulle en samordningsfunktion (s k underrättelsesdesk) för konkret arbete gentemot SamoKUT:arna inrättas. Fokus i kriminalunderrättelsearbetet kom därefter att riktas mot metodutveckling i form av polisens underrättelsemodell, PUM.

Beslutet om PUM fattades under hösten år 2005 och bidrog till att förädla metodiken i kriminalunderrättelsearbetet. Modellen kompletterar KUT-rapporten genom att föreskriva former för myndigheternas ledning och styrning av

verksamheten samt nödvändiga kompetens- och bemanningskrav för KUT-enheterna. Enligt planeringsförutsättningarna skulle PUM senast under år 2007 vara införd och tillämpas i samtliga polismyndigheter. För Rikskriminalpolisen och för Polismyndigheten i Skåne gällde att modellen skulle tillämpas fullt ut redan år 2006.

Enligt PUM ska ledning och styrning ske genom operativa ledningsgrupper på lokal, regional och nationell nivå. Därtill ska strategiska ledningsgrupper bildas på myndighetsnivå. Om en polismyndighet är indelad i polisområden eller motsvarande bör det finnas en operativ ledningsgrupp i respektive polisområde och en grupp på myndighetsnivå. På den regionala nivån ska det finnas en operativ ledningsgrupp i varje samverkansområde. Polismyndigheterna inom samverkansområdet ska ha minst en representant i den regionala operativa ledningsgruppen. På nationell nivå finns dels Operativa rådet, dels Rikskriminalpolisens strategiska och operativa ledningsgrupp. Operativa rådet beslutar enligt PUM om strategisk och operativ inriktning avseende bekämpning av organiserad och systemhotande brottslighet.

På beställning från den operativa ledningsgruppen tar kriminalunderrättelsetjänsten fram de underlag som denna behöver för sina beslut. På varje nivå ska kriminalunderrättelsetjänsten ha en organisatorisk tillhörighet som gör det möjligt att effektivt och rationellt lösa arbetsuppgifterna samt den minimibemanning som krävs för de arbetsuppgifter som ingår i underrättelseprocessen.

Enligt PUM utgör lokal KUT basen i kriminalunderrättelseverksamheten på alla nivåer inom polisen. Den regionala KUT-organisationen är beroende av överenskommelser mellan myndigheterna. SamoKUT drivs av en av polismyndigheterna i samverkansområdet. På nationell nivå utgörs kriminalunderrättelseresursen av Rikskriminalpolisen och Statens kriminaltekniska laboratorium. Med tanke på att brottsligheten kan överskrida nations-, läns- och polismyndighetsgränser ställs på den nationella nivån krav på ett väl utvecklat samarbete, både

nationellt och internationellt. Därtill krävs stor förändrings- och anpassningsförmåga för att kunna möta beslut om nya inriktningar och särskilda insatser, en väl underbyggd och samlad nationell problembild över brottsligheten samt metod- och utbildningsansvar. I huvudsak bedrivs det lokala arbetet i polismyndigheterna i dag enligt intentionerna i PUM, medan tillämpningen varierar betydligt mer på regional och nationell nivå. För närvarande pågår en metodöversyn av PUM på Rikspolisstyrelsen.

Möjligheterna att öka myndighetssamverkan på kriminalunderrättelseområdet undersöktes under 2005 genom att en myndighetssammansatt grupp bedrev ett projektarbete för att skapa ett lokalt (regionalt) underrättelsecentrum i Västra Götaland. Arbetet resulterade i att en regional underrättelse-samverkan inleddes den 1 januari 2006. Därefter har både Skåne- och Stockholms län följt i Västra Götalands spår. Regionala underrättelsecentra (RUC) bedrivs i dag i projektform i de tre storstadsmyndigheterna. Verksamheten har beslutats av det regionala samverkansorganet mot ekonomisk brottslighet (SAMEB) med stöd av förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet. De regionala underrättelsecentren bedriver underrättelseverksamhet i samverkan med övriga brottsbekämpande myndigheter i kampen mot ekorelaterad brottslighet som bedrivs i organiserad form eller i förening med organiserad brottslighet.

Rikspolischefen fattade den 7 november 2006 (protokoll nr 74/06 från Rikspolisstyrelsen [POA-423-5459/06]) beslut om en särskild satsning av medel för bekämpningen av den grävsta brottsligheten (den s k 120 miljonerssatsningen). Satsningen offentliggjordes i samband med en presskonferens som hölls gemensamt av Justitieministern, Riksåklagaren och Rikspolischefen i april 2006. Beslutet innebar att 120 miljoner kronor tillfördes det nationella arbetet för bekämpning av den organiserade och systemhotande brottsligheten. Syftet var att understödja sådan aktionsgruppsverksamhet mot organiserad och systemhotande brottslighet som annars inte skulle kunna

genomföras i den ordinarie linjeverksamheten. Den särskilda satsningen ska pågå under perioden 1 juli 2006 till 1 juli 2009. Det sker för närvarande en utvärdering av satsningen genom Brottsförebyggande rådets försorg. Regeringen hade tidigare, i budgetpropositionen för år 2004, anvisat 10 miljoner årligen under tre år (2004–2006), dvs. 30 milj. kr totalt, för bekämpning av människohandel. Medlen ställdes till Rikskriminalpolisens förfogande för att genom Operativa rådet initiera och stödja aktionsgruppsverksamheten i landet.

I samband med 120 miljonerssatsningen kom Operativa rådets roll att förstärkas. Hanteringen av de särskilda medlen innebar en mer specificerad agenda vid rådets möten, som också kom att hållas oftare. De beslut om aktionsgrupper som har fattas har visat sig haft stor legitimitet i polisorganisationen. Genomförandet av dessa insatser har prioriterats i polismyndigheterna. På den nationella nivån genomfördes även en del av de åtgärder som tidigare beslutats och diskuterats. En biträdande rikskriminalchef tillsattes, aktionsgruppsverksamheten utvecklades genom utbildning av aktionsgruppsledare, ett kansli för Operativa rådet och aktionsgruppsverksamheten började att byggas upp på Rikskriminalpolisen och en nationell strategi med både strategiska och operativa inriktningar för hur den organiserade brottsligheten ska bekämpas beslutades i Operativa rådet i juni 2006. Denna strategi gäller fortfarande. Beslut om årlig inriktning av kriminalunderrättelsetjänsten i enlighet med strategin har också fattats. Det första inriktningsbeslutet för kriminalunderrättelsetjänsten i Sverige avsåg år 2007 och beslutades av Rikskriminalpolisen, efter föredragning i Operativa rådet, den 19 januari 2007. För år 2008 har något inriktningsbeslut ännu inte fattats (april 2008).

I planeringsförutsättningarna 2007–09 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att utforma en nationell strategi för bekämpningen av grov organiserad och systemhotande brottslighet. Strategin beslutades av Rikspolisstyrelsen den 30 november 2006. Den beskriver hur en sammanhållen och nationell brottsbekämpning inom området bidrar till att uppfylla polisens mål. Bland

framgångsfaktorerna nämns *dels* en nationell samordning och koordinering av polisens insatser mot den aktuella brottsligheten, *dels* en samordnad kriminalunderrättelsetjänst på lokal, regional och nationell nivå. Enligt strategin ansvarar Rikskriminalpolisen och Operativa rådet på nationell nivå för samordning och koordinering av insatserna. Polismyndigheterna ansvarar för insatserna på regional respektive lokal nivå – såväl avseende operativa insatser som att tillhandahålla underrättelseinformation till den nationella nivån.

Polisen kan sammanfattningsvis sägas ha genomgått en omfattande och positiv utveckling avseende hur arbetet mot grov organiserad brottslighet bör bedrivas. Utvecklingen har varit särskilt intensiv under 2000-talet. Det har tagits fram en mängd dokument och strategier som alla innehåller goda idéer och gemensamma föresatser. Det har även tillförts särskilda medel. Mycket har blivit gjort, men alla föresatser har inte förverkligats.

Åtgärder som leder till ett effektivare utnyttjande av polisiära resurser

Underrättelseflödet

Nuvarande förhållanden

Kriminalunderrättelseverksamheten

Merparten av kriminalunderrättelseverksamheten i landet bedrivs i dag enligt KUT-rapportens förslag och enligt PUM. Utredningen kommer endast att behandla de delar i underrättelseflödet som har bäring på utredningsuppdraget, varför övriga delar av kriminalunderrättelseverksamheten inte berörs här.

Lokal KUT fokuserar på bekämpningen av mängdbrottslighet och annan lokal brottslighet samt polismyndighetens arbete med att hantera bl.a. ordningsstörningar. Därtill kommer uppgiften

att tillföra de polisiära registren och underrättelseprojekten efterfrågad och värderad information.

På regional nivå bedrivs kriminalunderrättelseverksamhet i samverkan i polismyndigheternas sex samverkansområden. Som berörs nedan så har SamoKUT:arna utvecklats olika långt i landet.

Nationell KUT på Rikskriminalpolisen inriktas huvudsakligen mot allvarlig och organiserad brottslighet på nationell nivå och gränsöverskridande brottslighet. Metodutvecklingen, nationella utbildningsinsatser och mer långsiktiga projekt bedrivs också där.

De regionala underrättelsecentren

De regionala underrättelsecentren (RUC) i Stockholms-, Västra Götalands- och Skåne län bedrivs samtliga i projektform under en treårsperiod och ska därefter utvärderas.

Varje RUC leds av en styrgrupp. I t.ex. Skåne benämns denna styrgrupp för Resursgruppen. För det dagliga underrättelsearbetet svarar en grupp av handläggare. Representationen i styrgrupperna varierar något, men normalt ingår polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverkets fiskala del/Skattebrottsenheten, Tullverket, Finanspolisen och Åklagarmyndigheten. Säkerhetspolisen deltar i styrgrupperna och vid behov även på handläggarnivå. Andra myndigheter som kan ingå eller som kan vara samarbetspartners är Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen, Försäkringskassan och Migrationsverket. Styrgrupperna möts var tredje eller fjärde vecka, under polismyndighetens ordförandeskap.

Grunden för verksamheten är bekämpning av ekorelaterad brottslighet som bedrivs i organiserad form eller förening med grov organiserad och systemhotande brottslighet. RUC arbetar i huvudsak mot individer som ingår i den s.k. Alcatraz-listan, som fastställs av Operativa rådet.

Ärenden initieras och drivs i enlighet med PUM. Styrgruppen lämnar en formell beställning till handläggargruppen som påbörjar inhämtningsarbetet. Arbetet stäms av vid styrgruppsmötena, med möjlighet att utvidga uppdraget eller lägga ned det om förutsättningar att fortsätta saknas. Arbetet mynnar till slut ut i en operativ underrättelse med rekommendationer och operativa förslag till styrgruppen. En myndighet utses ofta som huvudman för det fortsatta operativa arbetet. För det fall ärendet övergår i en förundersökning övertas ledningen av en förundersökningsledare.

Underrättelseinhämtningen tar olika lång tid, men ofta pågår den under en längre period. Vid t.ex. ett visst specifikt ärende arbetade handläggargruppen i Skåne med inhämtning under 13 månader. Med tanke på att RUC arbetar med den allra grävsta och svåraste brottsligheten är uthållighet särskilt viktigt och därför tar arbetet ofta tid. Vissa ärenden utvidgas ibland till det nationella eller internationella planet. I dessa fall kan ärendet föredras i Operativa rådet, för beslut om personella eller ekonomiska resurser.

Resultatet av det arbete som hittills bedrivits i RUC kan sammanfattas med att ett stort antal ärenden tagits fram, varav ett drygt tjugotal har lett fram till operativa underrättelser. Dessa har resulterat både i förundersökningar och fiskala åtgärder. I t.ex. ärendet "Pipeline" som bedrevs av RUC i Skåne, säkrades 6,6 miljoner kronor genom fiskala åtgärder. I flera fall har ärenden föredragits vid Operativa rådet, där man beslutat att bilda en nationell aktionsgrupp för ändamålet.

Behovet av förändring

Kriminalunderrättelseverksamheten

Av intervjuvaren framgår att polismyndigheterna på lokal nivå har anammat polisens underrättelsemodell och i huvudsak arbetar efter dess inriktning och metodik. Vissa myndigheter har

kommit längre än andra, men samtliga synes ha inrättat en operativ ledningsgrupp med koppling till lokal KUT. Arbetet mot den grova organiserade brottsligheten bedrivs i huvudsak underrättelsestyrt i polismyndigheterna.

På regional nivå är variationen stor mellan myndigheterna i fråga om hur långt man har kommit med att implementera PUM. Samtliga samverkansområden redovisar dock att man har inrättat en SamoKUT. Inom några samverkansområden finns även en regional operativ ledningsgrupp och, i något enstaka fall, en regional strategisk ledningsgrupp. Intervjuszvaren ger intryck av att SamoKUT i många fall främst sysslar med överföring av information som härstammar från den egna regionala eller den nationella nivån. Det finns skäl att förbättra formerna för informationsöverföring på flera håll.

Vid en jämförelse med nationell nivå har de lokala myndigheterna kommit väl så långt i sin utveckling som Rikskriminalpolisen. Det gäller både ifråga om behovet av en nationell operativ ledningsgrupp (se mer nedan under 3.2.3) och kriminalunderrättelsetjänstens utformning och verksamhet.

Enligt KUT-rapporten ska Rikskriminalpolisens KUT huvudsakligen inriktas mot allvarlig och organiserad brottslighet på nationell nivå och gränsöverskridande brottslighet. För en nationell KUT är en av huvuduppgifterna att ha kunskaper om, och kunna förmedla, en väl underbyggd och samlad nationell problembild över brottsligheten. Detta är viktigt för en väl fungerande samverkan och ett effektivt informationsutbyte mellan nationell KUT och samverkansområdena.

Inrättandet av å ena sidan en strategisk och en operativ ledningsgrupp och å andra sidan Operativa rådet inom samma myndighet (Rikskriminalpolisen) har inneburit en otydlig rollfördelning på den nationella nivån som även påverkar kriminalunderrättelseverksamheten. Detta märks särskilt tydligt i frågor som rör resursförsörjning i de ärenden som beslutas av Operativa rådet.

Majoriteten av polismyndigheterna har i sammanfattning framfört följande synpunkter på Rikskriminalpolisens förmåga att leva upp till kraven på en nationell samordnande KUT.

Rikskriminalpolisens ansvar och uppgifter måste förtydligas. Det brister i den nationella samordningen av arbetet mot grov organiserad brottslighet. Detta skulle kunna uppnås genom nationella handlingsplaner/handböcker för bekämpning av grov organiserad brottslighet och fler uppföljande kontakter från Rikskriminalpolisens sida. Det saknas en överblick och en nationell bild av brottsligheten och det är Rikskriminalpolisens ansvar att ta fram denna bild. Även samordningen av insatser mot kriminella grupperingar är bristfällig. Risken finns att flera län arbetar mot samma brottslingar utan att veta om varandra. Samordning och underrättelsestöd måste förbättras på nationell nivå genom en nationell KUT med ansvar för det övergripande underrättelsearbetet.

Det är tydligt att huvuddelen av polismyndigheterna anser att Rikskriminalpolisen bör ta ett större ansvar i fråga om sin samordnande roll avseende grov organiserad brottslighet, vilket Rikskriminalpolisen har till uppgift enligt KUT-rapporten och PUM. Det är något oroande att så många av polismyndigheterna inte verkar få det stöd i arbetet som de önskar. Som tidigare konstaterats har polismyndigheterna – och även samverkansområdena – kommit en bra bit på väg i det underrättelsestyrda arbetet. Detta leder till en känsla av frustration eftersom den nationella nivån inte svarar upp mot det regionala arbetet.

Regionala underrättelsecentra

Den bild som ges av arbetet i de regionala underrättelsecentren (RUC) är att det fungerar bra och att samverkan mellan myndigheterna funnit sina former. Ett exempel kan nämnas från RUC i Skåne. I samband med ett av resursgruppens första möten uppkom diskussion om att centralt initierade ärenden lades ut på

regional nivå inom respektive myndighet. Samordningsproblemet kunde lätt uppkomma i samband med resursgruppens prioriteringar vid beställningar till handläggargruppen. Vid mötet kom man överens om att ärendena i RUC ska inriktas i enlighet med Operativa rådets målsättningar och fokusera på den s.k. Alcatrazlistan samt att myndighetsgemensamma projekt mot den grova organiserade brottsligheten underrättelsemässigt ska handläggas av RUC och beslutas i RUC:s resursgrupp. Denna inriktning har RUC därefter följt, i kraft av överenskommelsen mellan de myndigheter som ingår i resursgruppen.

Exemplet visar styrkan i en operativ ledningsgrupp, särskilt mot bakgrund av att RUC inte enbart består av representanter från en enda myndighet eller ens från polisorganisationen. Exemplet utgör också ett incitament för att bygga ut antalet regionala underrättelsecenter i landet och för att forma en väl fungerande operativ ledningsgrupp på nationell nivå.

Av intervjuvaren framgår att det på flera håll i landet pågår diskussioner om att forma RUC-liknande samarbetsformer på lokal nivå. Den myndighet som bedöms ha kommit längst, förutom storstäderna, är förmodligen Östergötland där det bedrivs ett försök till regional samverkan genom samsittning med Tullverket, Skatteverket och Kriminalvården vissa dagar i veckan.

Förslag till åtgärder

Kriminalunderrättelseverksamheten

Förslag: Rikskriminalpolisens KUT bör fokusera mer på sin nationella roll avseende överblicken över den grova organiserade brottsligheten i Sverige

Rikskriminalpolisens samordnande funktion gentemot samverkansområdena bör vidareutvecklas. Personal från samverkansområdena bör få möjlighet att auskultera vid samordningsfunktionen. Operativa rådets möten bör hållas på olika platser, med åtminstone ett möte per år i varje samverkansområde. SamoKUT:arnas veckomöten bör utnyttjas bättre med en tydlig agenda och kontinuerlig lägesrapportering utifrån det årliga inriktningsbeslutet för kriminalunderrättelsetjänsten.

Den grova organiserade kriminalitet som vi möter i dag tar varken hänsyn till myndighets-, region- eller nationsgränser. En väl underbyggd och samlad problembild är en av förutsättningarna för ett effektivt arbete mot denna brottslighet.

Utredningen konstaterar att det brister i den nationella samordningen av arbetet mot grov organiserad brottslighet. Många av de beslut som fattats under 2000-talet för att forma en nationell kriminalunderrättelsetjänst har av olika skäl inte kunnat verkställas fullt ut. Rikskriminalpolisens utlovade uppbyggnad av ett enkelt och tydligt informationsflöde i nära samverkan med SamoKUT:arna har till exempel inte funnit sina former. Försök har gjorts med riktad informationsinhämtning från myndigheterna, men detta har inte fungerat fullt ut. Däremot anser utredningen att samverkan fungerar väl ifråga om Rikskriminalpolisens samordnande roll och funktion vid gemensamma insatser beslutade av Operativa rådet.

Ett bra exempel på behovet av nationell samordning är det stora antal rån mot bankkontor, företrädesvis tillhörande Swedbank, som drabbat södra Sverige under början av 2008.

Rånen har utförts på flera, ofta mindre, orter i ett antal polismyndigheter. Utredningen anser att den här formen av hastigt uppdykande kriminella fenomen, som överskrider såväl myndighets- som samverkansområdesnivå, måste bevakas och samordnas på en nationell nivå. Det bör ankomma på Rikskriminalpolisen att underrättelsemässigt följa den grova brottsligheten och tidigt uppmärksamma polismyndigheterna på händelseutvecklingen. Därutöver bör man i ett fall som detta även ta tidiga och tydliga initiativ till utredningssamordningen av brotten.

Det står klart utifrån intervjuvaren att det även föreligger behov av en tydligare beredningsmodell inför möten med Operativa rådet. Samverkan på nationell nivå är ytterst resurskrävande och deltagarna ska kunna fordra ett rationellt utnyttjande av mötestiden.

Beslutsunderlag inför Operativa rådets möten bör beställas från och presenteras av Rikskriminalpolisens KUT i samverkan med lokal/regional KUT. Det är en uppgift för nationell KUT att prestera en samstämmig bild av den grova organiserade brottsligheten. Rikskriminalpolisen bör här ta ett större ansvar, samtidigt som Rikskriminalpolisens KUT självklart ska vara föredragande i Operativa rådet. Det är därför nödvändigt att Rikskriminalpolisen prioriterar den nationella rollen, vilket också är ett tydligt önskemål från myndighetscheferna. Utredningen har sammanställt följande förslag på hur Rikskriminalpolisens samordnande nationella roll kan utvecklas:

Samordningsfunktion gentemot samverkansområdena bör vidareutvecklas så att den knyts närmare SamoKUT:arna. På så sätt skapas tydliga underrättelseflöden mellan nationell och regional/lokal nivå.

Personal från samverkansområdena, företrädesvis från SamoKUT, bör få möjlighet att auskultera vid samordningsfunktionen. Förslagsvis kan detta ske efter ett rullande schema mellan samverkansområdena.

Det har vid några tillfällen hänt att Operativa rådets möten hållits på annan plats i landet. Detta har varit uppskattat och har

bidragit till att synliggöra det nationella arbetet mot grov organiserad brottslighet. Därför föreslås att Operativa rådets möten ska hållas på olika platser i landet. Åtminstone ett möte per år bör hållas i vardera samverkansområdet.

De veckomöten som sker mellan SamoKUT:arna med hjälp av video är ett viktigt och uppskattat mötesforum. Dess roll skulle kunna förstärkas så att forumet utnyttjas bättre. Med en tydlig agenda och kontinuerlig lägesrapportering utifrån inriktningsbeslutet skulle den nationella förankringen och samsynen öka.

Utredningen anser att genomförandet av de åtgärder som föreslås skulle bidra till att nationell KUT får den roll som tydligt beskrivs i KUT-rapporten och i PUM. Genomförandet av åtgärderna bör ske snarast och i nära samarbete med samverkansområdena.

Regionala underrättelsecentra

Förslag: De befintliga regionala underrättelsecentren bör permanentas från och med den 1 juli 2008.

Det bör inrättas ett eller flera regionala underrättelsecenter i övriga samverkansområden.

Den arbetsmetodik som tillämpas i RUC har visat sig vara framgångsrik i kampen mot grov organiserad brottslighet. Det är i de ärenden som arbetats fram genom underrättelsearbetet i RUC som åtgärder kunnat vidtas mot några av de grävsta kriminella vi känner till i landet. Den nationella inriktningen mot Alcatraz-objekt har i den här verksamheten fått fullt genomslag. Arbetet bedrivs i enlighet med PUM och fungerar utmärkt trots att representationen i styrgruppen består av olika myndigheter. Med hänsyn till de goda resultat som redan uppnåtts bör de regionala underrättelsecentra som är verksamma i dag permanentas.

Enligt projektdirektiven ska varje RUC:s arbete utvärderas. Först ut är Västra Götaland vars utvärdering ska äga rum under andra halvåret 2008. Men utifrån de mycket positiva erfarenheter som framkommit anser utredningen att det finns skäl att förorda att de regionala underrättelsecentren i storstäderna permanentas redan innan utvärderingarna är klara. RUC:arna i de tre storstäderna bör därför genom beslut av Rikspolisstyrelsen permanentas från den 1 juli 2008.

RUC:arnas verksamhet bör likväl utvärderas i enligt med projektplanerna. Resultatet av utvärderingarna bör ligga till grund för att vidareutveckla arbetsmetodikerna och samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna.

Därutöver föreslås att det inrättas ytterligare underrättelsecentrum i landet. Var dessa underrättelsecentra bör vara belägna och hur många de bör vara kan diskuteras. Det är emellertid rimligt att det skapas underrättelsecentrum i de län där det i enlighet med utredningens förslag ska finnas basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet (se nedan).

Utifrån de erfarenheter som byggs upp allt efter hand, bör det övervägas att inrätta ett eller flera underrättelsecenter per samverkansområde. Det exakta antalet får bedömas utifrån förutsättningarna och behov i varje område.

Ledning och styrning

Ledning och styrning i dag

Som tidigare nämnts ansvarar Rikskriminalpolisen och Operativa rådet för samordning och koordinering av insatser ur ett nationellt perspektiv, medan polismyndigheterna ansvarar för insatser på regional och lokal nivå. Detta framgår av Rikspolisstyrelsens strategi mot grov organiserad och systemhotande brottslighet.

Rikskriminalpolisens beslut om inriktning av kriminalunderrättelsetjänsten i Sverige 2007 omfattar dels metodik- och

ansvarsfrågor, dels den operativa inriktningen av verksamheten. I metodavsnittet beskrivs hur inhämtningen ska inriktas, rapporteringsvägar mellan nationell och lokal nivå, SamoKUT:ens ansvar samt vilket ansvar som åvilar Rikskriminalpolisens KUT. Den operativa avsnittet tydliggör inom vilka brottsområden och avseende vilka kriminella grupperingar och individer som inhämtning ska ske. Av beslutet framgår att de områden som utgör inriktningen för Rikskriminalpolisens KUT även ska utgöra underlag för inriktning av KUT-verksamheten vid övriga polismyndigheter.

De insatser som en polismyndighet bedriver mot grov organiserad brottslighet ska således stå i samklang med den nationella inriktningen. Myndighetschefen har det fulla ansvaret för myndighetens operativa insatser enligt principen om territoriellt ansvar. Detta gäller även då en aktionsgrupp tillsatts enligt beslut i Operativa rådet, oavsett vilken myndighet personalen som ingår i aktionsgruppen kommer ifrån.

Inrättandet av en aktionsgrupp för ett specifikt ändamål bygger på att en polismyndighet eller Rikskriminalpolisen gör en framställning i Operativa rådet. Huruvida framställningen bejakas beror på Operativa rådets inställning till det operativa behovet och möjligheten att gemensamt lösa resursbehovet såväl avseende personal som finansiering. Hittills har Operativa rådet saknat egna resurser, med undantag från de särskilda satsningarna, och detta har inneburit vissa svårigheter att kraftsamla och arbeta med nationellt fokus.

Den s k 120 miljonerssatsningen

Rikspolischefens beslut om en särskild satsning för bekämpningen av den grävsta brottsligheten gav Rikskriminalpolisen och Rikskriminalchefen möjligheten att disponera och fördela de särskilda medlen efter prövning och rekommendation av Operativa rådet. För ändamålet avsattes 120 milj. kr under tre år för de extra kostnader som satsningen kommer att ge upphov till.

Efter en författningsändring utsåg Rikspolischefen en biträdande chef för Rikskriminalpolisen. Denne fick i uppgift att leda arbetet med den särskilda satsningen och ha ett övergripande ansvar för nationella insatser. Rikskriminalpolisen fick också i uppdrag att bilda ett kansli för beredning av ansökningar, planläggning, genomförande av operationer, biträde till polismyndigheterna eller samordning av insatser.

Fördelningen av medel har skett efter ansökan från Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna. Medel kan endast sökas för särskilda insatser och projekt som sker utöver ordinarie linjeverksamhet och inom områden i enlighet med inriktningsbeslut som fattats av Operativa rådet. Medel har även använts för genomförande av nationella utbildningar och för inrättandet av en särskild spaningsresurs på Rikskriminalpolisen. Insatser och projekt som drivs inom ramen för den särskilda satsningen kan både vara av underrättelsekaraktär och mer direkt operativa. Insatserna bedrivs vanligen genom att en aktionsgrupp bildas. Aktionsgrupperna leds av en polismyndighet eller av Rikskriminalpolisen. Huvuddelen av pengarna har fördelats.

Operativa rådet

Sedan den 25 januari 2007 består Operativa rådet av chefen för Rikskriminalen, biträdande chefen för Rikskriminalen, chefen för kriminalpolisenheten, biträdande chefen för Säkerhetspolisen samt representanter från Rikspolisstyrelsens polisavdelning och från de regionala samverkansområdena (Norra, Mellersta, Stockholm, Östra, Västra och Södra). Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och Åklagarmyndigheten deltar som observatörer. Chefen för Rikskriminalpolisen är ordförande. Rådet sammanträder varannan vecka.

Rikspolischefens nationella satsning för bekämpning av grov och organiserad brottslighet innebar att Operativa rådet kom att bli ett rådgivande organ för hur de speciellt avsatta medlen skulle användas. Beslut om fördelningen diskuteras inom Operativa

rådet men fattas i formell mening av chefen för Rikskriminalen eller den som denne delegerar behörigheten till. Pengarna fördelas efter yrkande från varje projekt och med stöd av den uppdragsbeskrivning som lämnas in.

Enligt PUM ska chefen för den nationella kriminalunderrättelsetjänsten vara föredragande i Operativa rådet. PUM föreskriver även att representanterna från samverkansområdena ska ha mandat att förfoga över samverkansområdets totala operativa resurs. Det uppkommer ibland betänkligheter när det gäller vilket mandat representanten för ett visst samverkansområde har. Mandatet verkar till stor del vara beroende av samverkansområdets organisation. Generellt är det så att storstadsmyndigheternas representanter har ett tydligt mandat medan det är annorlunda i de samverkansområden som består av mindre myndigheter. Rådets representant från t.ex. Stockholms samverkansområde är länskriminalchef i polismyndigheten i Stockholm och förfogar därmed själv över särskilt avdelade resurser för bekämpning av grov organiserad brottslighet. Sådana förutsättningar finns inte i exempelvis det mellersta samverkansområdet när representanten ifrån Värmland ska företräda Dalarna och flera andra myndigheter.

Behovet av förändring

Nationell ledning

Ledning och styrning av operativ verksamhet ur ett nationellt perspektiv förutsätter att PUM tillämpas fullt ut och på alla nivåer. Under de intervjuer som hållits med myndighetscheferna har framkommit att operativa ledningsgrupper numera finns i samtliga polismyndigheter och att PUM i huvudsak tillämpas, om än i varierande omfattning.

Av intervjusvaren framgår att den ledningsstruktur som byggts upp eller håller på att byggas upp lokalt och regionalt i myndigheterna, saknar sin motsvarighet på nationell nivå.

Operativa rådet har dock stor legitimitet. Den absoluta majoriteten av polismyndigheterna uppfattar rådets beslut som bindande och strävar efter att verkställa dessa i verksamheten, efter bearbetning i regional eller lokal operativ ledningsgrupp.

I intervjuerna har från flera håll påpekats att även Operativa rådet borde följa PUM-konceptet. Detta innefattar mer noggrann beredning av ärenden som ska presenteras i rådet, bättre möjligheter att prioritera bland flera ärenden och en tydligare beslutsfunktion.

Polismyndigheternas synpunkter på behovet av en nationell operativ ledningsgrupp kan sammanfattas enligt följande.

Det saknas en nationell operativ ledningsgrupp för strategisk och operativ ledning samt för att kunna initiera gemensamma insatser. En nationell operativ ledningsgrupp enligt PUM bör kunna inrättas genom vissa förändringar i Operativa rådet. Då kan Operativa rådet utgöra den nationella operativ ledningsgrupp där resursägande myndigheter och Rikskriminalpolisen ingår. Operativa rådets roll och status är i dag otydlig i förhållande till Rikskriminalpolisen. Generellt sett är Rikskriminalpolisens ansvar oklart. Rikskriminalpolisens ledningsgrupp har dubbla uppdrag, dels ett eget uppdrag, dels ett otydligt nationellt ansvar. Rådets arbete liknar mera administration av brottsligheten än operativt arbete. Inriktningsbeslutet för 2008 är ännu (i april 2008) inte klart, vilket det borde vara.

Enligt PUM ska beslut fattas av en operativ ledningsgrupp där deltagarna är personer med mandat att förfoga över operativa resurser inom sitt ansvarsområde. Fullständiga beslutsunderlag föreläggs den operativa ledningsgruppen i syfte att beslut ska kunna fattas vid sittande bord. I många fall överstiger resursbehovet den faktiska tillgången på resurser, vilket gör det nödvändigt att prioritera bland möjliga operativa ärenden.

Operativa rådet är i dag det organ som är det närmaste man kan komma en nationell operativ ledningsgrupp. I rådet deltar Rikskriminalpolisen, representanter från polismyndigheternas sex samverkansområden och från vissa andra myndigheter inom rättsväsendet. Av intervjuerna med polismyndigheterna har

framkommit att det inte är självklart att representanterna har fullt beslutsmandat för sitt samverkansområdes resurser. Det förekommer även att samverkansområdenas representanter i samband med rådets möten och beslut inte anser sig kunna binda upp resurser från annan myndighet i samverkansområdet. Det kan även förekomma brister i beredning och delgivning av ärenden inför rådets möten, vilket riskerar att medföra att beslut får skjutas upp till senare mötestillfällen

Utredningen anser att Operativa rådet behöver utvecklas så att dess beslutsförmåga stärks genom att deltagarnas mandat tydliggörs och beredningen av ärenden förbättras.

Att Rikskriminalpolisen ännu inte fattat något inriktningsbeslut för år 2008 innebär att hänsyn till Rikskriminalpolisens operativa inriktning inte har kunnat tas vid polismyndigheternas verksamhetsplanering för 2008. Några myndighetschefer har påpekat att det medför svårigheter vid planeringen av verksamheten, när den nationella inriktningen inte är känd.

Rikskriminalpolisen har ett tydligt mandat att styra över kriminalunderrättelseverksamheten efter ändringen i förordningen med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Utredningen ställer sig frågan om Rikskriminalpolisen kan ha tvekat att utnyttjat mandatet till fullo av hänsyn till polismyndigheternas självständighet. Utredningen har fått uppfattningen att den lokala kriminalunderrättelseverksamheten i dag efterfrågar den här formen av ledning och styrning och förväntar sig att Rikskriminalpolisen ska förmedla en ramstruktur i enlighet med mandatet. Naturligtvis ska den här formen av styrdokument följa den gängse beslutsordningen inom polisen för att passa in i polismyndigheternas verksamhetsplanering.

Regional ledning

I intervjuvären framgår att många myndigheter efterlyser mer operativ slagkraft inom samverkansområdet. Detta förutsätter att en regional ledningsstruktur införs med tydlig ledning och inte med "rullande ordförandeskap" som någon myndighet uttrycker det. Här finns således förbättringspotential, framför allt beträffande en regional ledningsfunktion med operativ förmåga, men även beträffande formerna för SamoKUT:arnas arbete.

Förslag till åtgärder

Bedömning: Operativa rådet bör även i framtiden vara det organ som träffar långsiktiga nationella strategiska överenskommelser om satsningar mot grov organiserad brottslighet.

Vidare bör Operativa rådet också i framtiden vara det organ där den nationella inriktningen för kriminalunderrättelseverksamheten i landet förankras.

Operativa rådet bör framöver, liksom i dag, ses som ett myndighetsövergripande organ, vars ställningstaganden bör följas av Rikskriminalpolisen och av polismyndigheterna, men också av de övriga deltagande myndigheterna i Operativa rådet som lyder under Justitiedepartementet.

Förslag: Operativa rådet bör omvandlas till en nationell operativ ledningsgrupp, med uppgift att inrikta, prioritera och träffa överenskommelser om genomförande av vissa insatser mot den grova organiserade brottsligheten.

De nationella insatser som Operativa rådet beslutar om ska genomföras med de särskilda resurser för aktionsgruppsverksamhet som Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna får i uppgift att hålla. Operativa rådet ska få besluta om vilka av dessa polismyndigheter eller Rikskriminalpolisen som ska genomföra den nationella aktionen.

Rikskriminalpolisen och de polismyndigheter som får i uppgift att hålla dessa särskilda resurser för aktionsgruppsverksamhet bör få ett tydligt uppdrag att leda och styra denna resurs

dels utifrån de riktlinjer eller överenskommelser som Operativa rådet fattar,

dels genom en skyldighet att samverka med övriga polismyndigheter inom respektive samverkansområden.

Nationell ledning

Sverige är ett relativt litet land och det är nödvändigt att kunna kraftsamla kring myndighetsövergripande brottslighet eller kriminalitet av särskilt allvarlig karaktär. Detta inte minst när det gäller att prioritera en insats mot en viss typ av brottslighet framför en annan eller en insats i en del av landet framför en annan liksom en insats mot en viss gängstruktur i förhållande till en annan.

Kriminalunderrättelsetjänsten ska bland annat utgöra ett direkt stöd för den operativa polisverksamheten och ge underlag till ledningsverksamheten på olika nivåer inom polisen för polisiär kraftsamling och långsiktig inriktning av verksamheten. Vikten av detta arbetssätt är minst lika viktigt i förhållande till grov organiserad brottslighet som när det gäller övriga former av brottslighet.

PUM erbjuder beslutskraft och struktur samt ger möjligheter till prioriteringar för den operativa verksamheten. Detta gäller inte minst arbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Starka skäl talar för att PUM bör genomföras på alla nivåer, dvs även tillämpas av Operativa rådet. Enligt PUM ska beslut fattas av en operativ ledningsgrupp där deltagarna har mandat att förfoga över operativa resurser inom sitt ansvarsområde.

Intervjuerna med polismyndighetscheferna visar med styrka att polismyndigheterna anser sig bundna av Operativa rådets beslut. Rådets beslut har alltså mycket hög legitimitet och följs

av polismyndigheterna. Det är därutöver önskvärt att även övriga deltagande myndigheter i Operativa rådet sluter upp bakom rådets överenskommelser. I vart fall bör de myndigheter som lyder under Justitiedepartementet vara bundna av de överenskommelser som ingås i Operativa rådet. Utredningen anser således att överenskommelser som träffas i rådet bör kunna bli bindande för Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen, polismyndigheterna, Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Detta innebär dessutom att det saknas skäl att i nuläget författningsreglera Operativa rådets arbete.

Det ovan anförda leder till att Operativa rådet bör omvandlas till en nationell operativ ledningsgrupp som har till uppgift att inrikta, prioritera och besluta om genomförande av insatser mot den grova organiserade brottsligheten. Rådets representanter bör garanteras beslutsmandat från polisorganisationen genom att deltagarna korresponderar med den regionala organisationen och ledningsfunktionen i samverkansområdena.

Principen om det territoriella ansvaret ska gälla även i fortsättningen, dvs. den resursägande myndigheten har den formella beslutanderätten över resursen men liksom i dag ska dessa myndigheter fullfölja de beslut som fattas av Operativa rådet.

Det bör även övervägas om representationen i Operativa rådet bör förändras. I konsekvens med att basorganisationerna för aktionsgruppsverksamheten kommer att finnas hos åtta polismyndigheter borde samtliga dessa myndigheter även vara representerade i Operativa rådet. Det skulle vara inkonsekvent med representation som i dag från enbart sex samverkansområden och Rikskriminalpolisen, när basorganisationer kommer att finnas hos åtta polismyndigheter. De resursägande polismyndigheterna jämte Rikskriminalpolisen bör alltså vara representerade i Operativa rådet.

Regional ledning

Utredningen föreslår nedan att det bör inrättas fasta basorganisationer för aktionsgrupper hos Rikskriminalpolisen och på åtta strategiska platser runt om i landet. Personalen i dessa basorganisationer ska organisatoriskt och resursmässigt tillhöra den resursägande myndigheten.

I fråga om ledningen av dessa basorganisationer gör utredningen följande bedömning. Något avsteg från principen om det territoriella ansvaret avses inte med förslaget. Den resursägande myndigheten förfogar sålunda över resursen. Detta förhållande innebär dock inte att resursen enbart ska användas inom den resursägande myndighetens eget territorium. För att nå den nödvändiga yttäckningen i hela landet måste regional slagkraft skapas.

I intervjuerna med myndighetscheferna framkommer stora skillnader i fråga om hur samverkansområdena fungerar. Flera goda exempel finns. Södra och norra samverkansområdena är exempel där samarbetet är väl utbyggt och fungerar friktionsfritt och där det finns regionala ledningsgrupper. Mellersta samverkansområdet kan anföras som ett exempel där samarbetet inte har fördjupats och där den regionala ledningsgruppen inte fungerar fullt ut. Intervjusvaren ger där en bild av svårigheter att nå en samsyn.

Även om bilden av hur samverkansområdena fungerar i dag visar stora skillnader så går det inte att komma ifrån att det ändå är samverkansområdena som är den befintliga regionala struktur som finns att tillgå. Skäl att bygga en helt ny regional struktur saknas, särskilt mot bakgrund av att det på flera platser fungerar mycket väl.

Utredningen anser att i uppdraget till de myndigheter som får i uppgift att sätta upp basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet bör det anges att de resursägande myndigheterna får en skyldighet och ansvar att samråda med övriga myndigheter inom sitt samverkansområde. På sikt bör regionala operativa ledningsgrupper byggas upp för att tjäna som det naturliga

regionala forumet för diskussioner och beslut om resursernas användning. Grunden för beslutet om hur arbetet ska inriktas ska alltid vara den nationella strategiska inriktningen som Operativa rådet fattat beslut om tillsammans med aktuell underrättelseinformation. Utgångspunkten bör vara att den regionala operativa ledningsgruppen får samma legitimitet som Operativa rådet. Den resursägande myndigheten bör vara ordförande i den regionala operativa ledningsgruppen. I det fall det ännu inte finns några regionala ledningsgrupper får beslutet fattas av den resursägande myndigheten intill dess ett beslutsorgan bildats i samverkansområdet.

En annan fråga är huruvida det föreligger ett behov av att ändra de befintliga samverkansområdenas geografiska struktur, för att bli mer effektiva och öka förutsättningarna för en god samverkan. För närvarande har en översyn av samverkansområdenas utformning påbörjats på Rikspolisstyrelsen på initiativ av tf. Rikspolischefen. Resultatet av den översynen behöver dock inte inväntas eftersom utredningens grundförslag om aktionsgruppsverksamhet inte i sig är bundet av den befintliga regionala strukturen och av hur samverkansområdena ser ut. Om det i framtiden görs förändringar i samverkansområdena bör detta dock föranleda överväganden om hur resurserna för aktionsverksamheten ska ledas och styras på regional nivå.

Vid särskilda behov av mer omfattande nationell karaktär ska beslut om var aktionsgrupper ska sättas in fattas av Operativa rådet. Enligt förslaget kommer aktionsgrupperna att primärt arbeta inom respektive samverkansområde, men med möjlighet för Operativa rådet att mobilisera hela eller delar av en aktionsgrupp hos en eller flera myndigheter, för användning i arbete mot särskilda mål. På så sätt skapas en nationell resurs för särskilda insatser men med bibehållet lokalt fokus. Detta skapar även möjlighet för de polismyndigheter som inte får särskilda resurser att få förstärkning för det fall samverkansområdet inte bifaller en önskan om insats.

Man kan förvänta sig att behov om hjälp då och då uppstår för en polismyndighet som tillhör ett annat samverkansområde. Det är till exempel inte osannolikt att hela eller delar av aktionsgruppen i Skåne kan behöva arbeta i Halland, eventuellt tillsammans med resurser från Västra Götaland. Även i dessa fall bör beslutet om en sådan gemensam aktionsgrupp fattas i Operativa rådet. Om Operativa rådet ska kunna behålla den nationella överblicken måste rådet medverka i överenskommelser om utnyttjande av basorganisationens resurser över samverkansområdenas gränser.

Rikskriminalpolisens resurser för aktionsgruppsverksamhet bör i första hand användas för insatser i polismyndigheterna efter beslut av Operativa rådet och för aktionsgruppsverksamhet mot särskilda nationella övergripande företeelser (t.ex. bekämpning av organiserad skimming, organiserade transportstölder samt hastigt uppdykande brottsfenomen) utifrån det strategiska inriktningsbeslutet.

Aktionsgruppsverksamhet

Nuvarande förhållanden

Under åren 2002–2007 har Operativa rådet fattat ett antal beslut om att upprätta aktionsgrupper för riktat arbete mot olika kriminella nätverk. Därutöver har ett stort antal ärenden bedömts som mindre lämpliga för aktionsgruppsverksamhet. Aktionsgrupper har även satts upp av polismyndigheterna utan Operativa rådets medverkan.

Någon exakt förteckning över vilka aktionsgrupper som satts upp finns inte att tillgå, men Rikskriminalpolisen har gjort bedömningen att det är ca 35 aktionsgrupper som har satts upp, varav 25 har erhållit särskilda medel, dels från den särskilda satsningen mot människohandel (30 miljoner), dels från den särskilda satsningen mot grov organiserad brottslighet (120 miljoner). Av de 35 aktionsgrupperna så är det dock möjligen

endast 10–12 som egentligen varit upprättade såsom strukturerade nationella aktionsgrupper. De övriga aktionsgrupperna skulle ha kunnat bedrivas inom den befintliga linjeverksamheten i respektive myndighet. Ansvaret för de aktionsgrupper som satts upp har vilat på Rikskriminalpolisen och 13 olika polismyndigheter. Varaktigheten på gruppernas verksamhet har varit mellan tre månader upp till två år. För närvarande bedrivs tio olika aktionsgrupper i landet.

I landet finns ca 30 personer som är utbildade aktionsgruppsledare. Flera av dem har dock i dag bytt arbetsuppgifter och är därmed inte tillgängliga för aktionsgruppsverksamhet.

Den första aktionsgrupp som sattes upp var operation Mike. Nedan följer en kort beskrivning av denna aktion och av ytterligare tre aktionsgrupper.

Operation Mike

Aktionsgruppen initierades under hösten 2002 och var Operativa rådets första nationella aktionsgrupp. Den avslutades sommaren 2003. Syftet med aktionsgruppen var att varaktigt slå ut en finsk kriminell gruppering som verkat i Sverige under de senaste 20 åren. Aktionsgruppen leddes av Rikskriminalpolisen. Därutöver deltog personal från Säkerhetspolisen, Polismyndigheten i Stockholms län, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten i Stockholm och Skattebrottsenheten i Stockholm. Projektet bedrevs i nära samverkan med finsk polis som parallellt upprättade en myndighetsöverskridande nationell aktionsgrupp i Finland.

Resultat (december 2003): åtal har i Sverige väckts mot 17 personer för ekonomisk brottslighet. Sju av de åtalade har dömts till påföljder från villkorlig dom till 2 års fängelse samt näringsförbud. Cirka två miljoner kronor har betalningssäkrats av Skatteverket.

Operation Nickel

Under främst år 2005 inträffade ett antal spektakulära värdetransportrån. Operativa rådet beslutade om en nationell aktionsgrupp mot värdetransportrån den 9 november 2005. Aktionsgruppen inrättades vid Rikskriminalpolisen och har varit sammansatt av personal från Rikskriminalpolisen och Länskriminalpolisen i Stockholm. Gruppens storlek har varierat över tid; samtliga samverkansregioner har medverkat. Ett av flera syften med aktionsgruppen var att kartlägga de nätverk som gärningsmännen ingår i samt att utreda och lagföra samt förhindra denna brottstyp. Aktionsgruppen har bearbetat ett stort antal underrättelser som resulterat i förundersökningar angående främst förberedelse till grovt rån. Projektet avslutades den 30 juni 2007. Den totala projekttiden uppgick till 23 månader.

Resultat: 34 inledda förundersökningar, främst förberedelse till grovt rån. 92 misstänkta varav 60 gripna. 43 personer dömda. Beslag av vapen, rånutrustning, guldföremål, pengar m.m.

Effekter: Under projektet har antalet värdetransportrån minskat markant och det tillgripna värdet minskat med ca 80 procent. Projektet har deltagit i flera strategiska interna och externa arbetsgrupper. Dessutom har projektet varit ett "bollplank" för Rikspolisstyrelsen när det gäller framtagande av nya föreskrifter och allmänna råd för polisen.

Operation Maxim

Aktionsgruppen utförde en operativ aktionsgruppsinsats i samverkansområde Mitt mot MC-relaterad brottslighet och s k Alcatraz-objekt. Operativa rådet beslutade om aktionsgruppen som startade sin verksamhet den 1 januari 2007. Projektet pågick under 9 månader och bestod av tre moment: operation 1 spaningsärende, operation 2 särskild insats, operation 3 spaningsärende. Ansvarig myndighet var Polismyndigheten i

Värmland och övriga deltagande var polismyndigheterna i Örebro, Västmanland, Dalarna, Gävle och Uppsala.

Resultat: 29 misstänkta varav 17 dömdes för brott, 6 av dessa till fängelse.

Effekt: Den samlade insatsen har resulterat i polisiära ingripanden av enskilda individer och störningar av den organiserade brottslighetens verksamhet.

Operation Gränsland

Operativa rådet beslutade den 28 augusti 2007 om en aktionsgrupp mot införsel av finsk brännolja. Aktionsgruppen inrättades vid Polismyndigheten i Norrbotten och har varit sammansatt av personal från polismyndigheterna i Norrbotten, Västerbotten, Västernorrland och Jämtland. Aktionsgruppen leddes av en aktionsgruppsledare från Polismyndigheten i Västerbotten. Därutöver har personal från Internationella Åklagarkammaren i Stockholm, Nationella insatsstyrkan, Rikskriminalpolisen, Skatteverket, Skattebrottsenheten, Tullverket, Kronofogdemyndigheten, finska tullmyndigheten och finska polisen deltagit. I samarbetet med finska myndigheter har ett gemensamt utredningsteam upprättats.

Syftet har varit att kartlägga de personer som bedriver organiserad och systemhotande brottslighet och att angripa dessa personers ekonomiska plattform.

I februari 2008 gjordes tillslag och i ett första led greps 10 personer, varav 5 häktades. Ytterligare personer har t.o.m. april 2008 frihetsberövats och delgivits misstanke om delaktighet i brottsligheten. Det brott som huvudmännen är misstänkta för är grovt skattebrott, grovt bokföringsbrott, försvårande av skattekontroll samt olovlig förflyttning av punktskattepliktiga varor, grovt brott.

Resultat (april 2008): 245 inledda förundersökningar varav ca 20 berör huvudmisstänkta och deras medhjälpare. Övriga är köpare i Sverige. Den finska polisen har agerat mot

huvudleverantören och dennes medhjälpare som är misstänkta för skattebrott i Finland.

Huvudmännen, som har etablerat tre nätverk, har var för sig fört in drygt 1 000 kubikmeter finsk brännolja under åren 2006–2007, motsvarande 4,3 miljoner kronor i inte erlagda punktskatter.

Behovet av förändring

Det bör inledningsvis slås fast att flertalet av de aktionsgrupper som skapats i landet har utfört eller utför ett mycket effektivt och professionellt arbete mot den grova organiserade brottsligheten. Flertalet av dessa aktionsgruppers arbete har lett till en effektiv bekämpning av grov organiserad brottslighet.

De intervjuer som hållits med myndighetscheferna visar emellertid på en delvis splittrad bild över hur arbetet mot grov organiserad brottslighet bedrivs i landet. Brister i den nationella samordningen och bristen på samverkan mellan myndigheterna framstår som betydande. Detta förhållande påpekas av flera myndighetschefer såsom de största hindren för ett effektivare arbete mot grov organiserad brottslighet. En klar majoritet av myndighetscheferna pekar på behovet av att skapa slagkraftiga arbetsenheter som är flexibla och som har en betydande uthållighet i sitt arbete samt att dessa bör ha en mycket hög kunskapsnivå om grov organiserad brottslighet.

En analys av intervju svaren visar också att relationerna mellan Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna inte alltid fungerar friktionsfritt, delvis beroende på ett visst revirtänkande. Flera myndighetschefer påtalar behovet av lokal förankring av både beslut och sättet att bedriva arbetet på. Inte heller fungerar samarbetet inom samverkansområdena på alla platser i landet. På flera platser i landet saknas en effektiv struktur för regionalt operativt ledningsarbete.

Det står därför klart att formerna för arbetet mot grov organiserad brottslighet behöver utvecklas och att strukturen

bör tydliggöras. Utgångspunkten måste vara att skapa förutsättningar för att optimalt utnyttja den gemensamma polisiära resursen som finns.

Ytterligare ett problem är samordningen mellan myndigheter när brottsligheten passerar över gränsen till annan myndighets territorium. I intervjuvären påpekas från flera håll att det regionala samarbetet måste utvecklas och förfinas. Det är mycket viktigt att myndighetsgränser inte får utgöra ett hinder i arbetet. Det påtalas också att ett av de största hindren mot en effektiv bekämpning av grov organiserad brottslighet är att det saknas uthållighet för spaningsinsatser och underrättelseinhämtning.

Förslag till åtgärder

Förslag: Det bör skapas nationella basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet på flera platser i landet. Dessa basorganisationer ska upprättas och hållas av Rikskriminalpolisen och av åtta resursägande polismyndigheter. Aktionsgrupperna ska användas regionalt och nationellt i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten.

Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne bör få uppdrag att omedelbart sätta upp dessa basorganisationer inom respektive myndighet.

Därutöver bör ytterligare fem polismyndigheter ges i uppdrag att senast den 1 juli 2009 rekrytera, utbilda, sätta upp och hålla basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet inom sina myndigheter.

Erfarenheterna av aktionsgruppsverksamhet visar att denna arbetsmodell är ett välfungerande sätt att bekämpa den grova organiserade brottsligheten. En given utgångspunkt bör därför vara att se på hur den befintliga strukturen kan göras mer effektiv och flexibel för att i framtiden möta de allt större påfrestningar som samhället kommer att ställas inför p.g.a. den alltmer eskalerande grova organiserad brottsligheten.

En av de största fördelarna med aktionsgruppsverksamheten är att dessa kan situationsanpassas till den för stunden aktuella brottsligheten utan hinder av den enskilda myndighetens kompetens och resurser. Dagens aktionsgruppsverksamhet bedrivs emellertid ofta i form av en så kallad kaderorganisation, vilket innebär att vissa befattningar upprätthålls av personal, som efter att ha genomgått särskild utbildning, finns omedelbart tillgängliga för att under en länge tidsperiod arbeta i en aktionsgrupp i eller utanför anställningsmyndigheten. Personal kan hämtas från såväl central som lokal nivå för att arbeta i ett konkret ärende.

Ett grundläggande problem med att sätta upp särskilda aktionsgrupper för varje särskild aktion är att den personal som då rekryteras till dessa aktionsgrupper tas ur den ordinarie linjeverksamheten på myndigheterna. Den personal som rekryteras är dessutom i allmänhet befattningshavare med särskilda kunskaper och färdigheter, vilket medför ett kompetensbortfall när dessa tas i anspråk för annat arbete.

I intervjuerna har flera myndighetschefer påtalat att en stark lokal förankring är en framgångsfaktor för arbetet mot grov organiserad brottslighet. Erfarenheten av de aktionsgrupper som bedrivit arbete mot grov organiserad brottslighet stödjer påståendet att en lokal förankring i många fall är nödvändig för att nå framgång. Vinsterna med en lokal förankring är flera. Erfarenheten visar att aktionsgrupper med i huvudsak lokal eller regional tyngdpunkt är både mer arbetseffektiva och mer kostnadseffektiva eftersom de enskilda brotten alltid utförs lokalt även om den bakomliggande kriminella organisationen är verksam över ett större område eller i vissa fall nationellt. Den organiserade brottsligheten behöver dessutom i allmänhet bekämpas lokalt under lång tid och med ett starkt fokus riktat mot särskilda mål. Detta faktum leder till slutsatsen att arbetet bör bedrivas med stark lokal förankring. Detta hindrar eller emotsäger dock inte att det i vissa fall är mer lämpigt att en särskild aktionsgrupp leds på den nationella nivån av Rikskriminalpolisen.

Utredningen anser att det är ett naturligt steg att vidareutveckla aktionsgruppsverksamheten. De befintliga lokala kompetenserna för aktionsgrupper bör tas tillvara och arbetsformerna bör ges en struktur som spetsar polisens effektivitet mot den grova organiserad brottsligheten. Detta bör göras genom att det skapas fasta basorganisationer inom vissa myndigheter för aktionsgruppsverksamhet. Inom dessa särskilt utpekade myndigheter bör det alltså särskilt rekryteras, utbildas och hållas en personalstyrka som har som arbetsuppgift att i första hand arbeta i aktionsgruppsverksamhet.

Varje basorganisation ska innehålla de kompetenser som är nödvändiga för en aktionsgruppsverksamhet. Detta innebär att inom gruppen bör finnas en aktionsgruppsledare, en biträdande aktionsgruppsledare, spaningsgrupper, analytiker, utredare och åklagare med specialistkompetens. Därutöver krävs administrativt stödjande personal.

Dessa basorganisationer bör upprättas på flera platser i landet. Fördelen med att sprida basorganisationerna i landet är att aktionsgrupperna får den nödvändiga lokala förankringen som ger slagkraft, flexibilitet, uthållighet och dessutom underlättas rekryteringen till grupperna. Erfarenheterna visar att den inströmning av ärenden som dessa aktionsgrupper ska arbeta med är så hög att det med säkerhet alltid kommer att finnas arbetsuppgifter för dem. Ytterligare en fördel med den lokala förankringen är att under olika faser i arbetet kommer olika kompetenser att behövas. Till exempel så är behovet av spaningsresurser i allmänhet störst i inledningen av ett ärende och behovet av utredare ökar i slutet.

Genom den lokala förankringen kan dessa resurser även användas som förstärkning i linjeverksamheten men likväl kunna vara tillgängliga för aktionsgruppen eftersom det är där som personalen har sin huvudsakliga placering. Detta innebär i förhållande till dagens situation att linjeverksamheten inte bryts sönder av aktionsgruppsverksamheten utan tvärtom kan delar av aktionsgrupperna då och då utgöra en förstärkning av linjeverksamheten.

Utredningens bedömning är att inom de tre storstadsmyndigheterna (Polismyndigheterna i Stockholms län, i Västra Götaland och i Skåne) och inom Rikskriminalpolisen finns redan i dag de kompetenser som är erforderliga för att där omedelbart upprätta dessa basorganisationer. Däremot saknas det i övriga landet på många håll utbildad personal. Mycket talar dessutom för att det vid de mindre myndigheterna skulle påverka den ordinarie linjeverksamheten mycket negativt om man ur befintlig personal omedelbart skulle rekrytera personal till en fast basorganisation. Dessa myndigheter bör därför få viss tid på sig att genomföra rekrytering och utbildning. En rimlig målsättning bör dock vara att samtliga basorganisationer är upprättade senast den 1 juli 2009, vilket är den tidpunkt då den särskilda s k 120 miljonerssatsningen mot den grova organiserade och systemhotande brottsligheten upphör. Vid den tidpunkten bör svensk polis stå rustad för att ta nästa steg i kampen mot den grova organiserade brottsligheten, vilket man gör om basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet inrättas.

Utredningens förslag i den här delen ligger i linje med det resonemang som förs i delbetänkandet "Framtidens polis" (SOU 2007:39) av Utredningen om den framtida polisutbildningen. I den utredningen beskrivs problematiken med att upprätthålla den nödvändiga kompetensen på alla platser i landet där polisen är verksam. I delbetänkandet förutspås en tydligare specialisering, t.ex. avseende den grova och organiserade brottsligheten och andra brott med mycket högt straffvärde. Det kommer, enligt den utredningen, inte att vara den lokala polisen som normalt ska handlägga den typen av ärenden, utan poliser med särskild kompetens från andra delar av polisorganisationen. För att tillgodose det framtida behovet av specialister föreslås i slutbetänkandet "Framtidens polisutbildning" (SOU 2008:39) att det inrättas en ettårig påbyggnadsutbildning för poliser, som leder till en specialistpolisexamen.

I fråga om vilka ytterligare myndigheter utöver Polismyndigheten i Stockholms län, i Västra Götaland och i Skåne, som bör åläggas uppgiften att upprätta och hålla

basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet presenteras förslag nedan.

Bekämpningen av grov organiserad brottslighet karakteriseras ofta av komplicerade rubriceringsfrågor, oklara forumfrågor redan på underrättelsestadiet, lång handläggningstid och samverkan med andra myndigheter inom eller utom landet. Detta förutsätter en nära samverkan med åklagare. För det fall ärendet avser en nationell aktionsgruppsverksamhet som har beslutats i Operativa rådet säkras numera åklagarresursen via Åklagarmyndighetens observatör i rådet. Handläggningen hamnar i de fallen på någon av de internationella åklagarkammarna och konkurrerar där resursmässigt med de ordinarie ärendena. Om det rör sig om ett lokalt ärende avseende grov organiserad brottslighet som bedrivs utan särskilt beslut om aktionsgruppsverksamhet i Operativa rådet, saknas möjligheten till en gemensam ingång till Åklagarmyndigheten. I dessa fall kan polisen i ett och samma ärende bli hänvisad till flera olika åklagarkammare; allmän, internationell eller EBM-kammare. Allt beroende på forum och brottstyp. Detta förhållande är inte ägnat att effektivt bekämpa den grova organiserade brottsligheten. Sammantaget, och som en följd av utredningens förslag att det inom polisen ska inrättas fasta resurser för bekämpningen av grov organiserad brottslighet, bör det anförda leda till vidare överväganden i fråga om behovet av att inrätta fasta åklagarresurser. Om sådana inrättas kan polisens särskilda behov mötas av Åklagarmyndigheten och polisens effektivitet i arbetet mot grov organiserad brottslighet ökas.

Resursfördelning

Nuvarande förhållanden

Det har inte vid något tillfälle fastställts nationellt hur stora resurser som över tid ska användas i arbetet mot grov organiserad brottslighet. Det finns en nationell strategi och

nationella operativa beslut om arbetet mot olika företeelser, grupper eller objekt men något samlat strategiskt beslut i fråga om vilka nationella polisiära resurser som ska stå tillförfogande för bekämpningen av grov organiserad brottslighet har inte fastställts. I de flesta fall har resurser avsatts utifrån tillfälliga behov som uppstått, nationellt eller lokalt. Varje myndighet eller Rikskriminalpolisen har, utifrån Operativa rådets beslut om satsningar och strategiska underrättelsebeslut samt utifrån egna prioriteringar och avvägningar gentemot övrig polisiär verksamhet, fått avsätta resurser för varje aktion. Även de särskilda satsningar som nationellt har beslutats (mot människohandel, 30 milj. kr, och mot grov organiserad brottslighet, 120 milj. kr) har inte inneburit en samlad resursstrategi utan medel har utdelats utifrån uppkomna behov. Dessa satsningar har inte avsett täcka myndigheternas lönekostnader utan varit avsett för verksamhetskostnader exklusive lönekostnader.

Behovet av förändring

De satsningar som polisen och samhället i övrigt genomfört mot grov organiserad brottslighet under det senaste decenniet präglas av en vilja att snabbt komma till rätta med specifika företeelser eller växande problem. Arbetet har i många fall varit framgångsrikt men avsaknaden av samlat nationellt beslut om vilka resurser som över tid kan påräknas för bekämpningen av grov organiserad brottslighet har varit olycklig. Denna brist har lett till resursdiskussioner i Operativa rådet som inte fått sin lösning. Detta har utgjort en hämmande faktor för den nationella bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Det finns således ett mycket påtagligt behov för svensk polis att ta nästa steg i arbetet mot grov organiserad brottslighet. Avgörande för framgångsfaktorn i detta steg är att den nationella resursfrågan får en långsiktig lösning.

Resursfördelning och konsekvenser av förslagen

Förslag: Den nationella polisiära resursen mot grov organiserad brottslighet bör *utökas* så att minst en (1) procent av landet poliskår avsätts till basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet.

Regeringen bör ge i uppdrag åt Rikspolisstyrelsen att besluta att följande myndigheter ska sätta upp och ansvara för basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet, utöver de resurser som finns i dag vid dessa myndigheter för detta ändamål (inom parentes antalet personer i respektive basorganisation).

- Rikskriminalpolisen (30 pers),
- Polismyndigheten i Stockholms län (30 pers),
- Polismyndigheten i Västra Götaland (30 pers),
- Polismyndigheten i Skåne (30 pers),
- Polismyndigheten i Östergötlands län (20 pers),
- Polismyndigheten i Uppsala län (20 pers),
- Polismyndigheten i Örebro län (20 pers),
- Polismyndigheten i Västernorrlands län (10 pers),
- Polismyndigheten i Västerbottens län (10 pers).

Sammantaget innebär förslaget att basorganisationer inrättas med en total resurs om 200 personer för regional och nationell aktionsgruppsverksamhet.

Den totala nationella årliga verksamhetskostnaden för de föreslagna basorganisationerna uppgår till ca 168 milj. kr, varav 100 milj. kr avser lönekostnader. De utpekade polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen bör i den ordinarie medelsfördelningen, utifrån antalet personer som ska ingå i respektive basorganisation, tillföras anslag för den extra kostnad som verksamheten medför.

Den nu föreslagna satsningen mot grov organiserad brottslighet innebär att smärre justeringar måste ske av de verksamhetsprioriteringar som regeringen tidigare ålagt polisen.

För att kunna genomföra förslaget om fasta basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet behövs resurser, både ifråga om

personal som behöver rekryteras och medel som behöver avsättas för verksamheten. Det arbete som bedrivits mot grov organiserad brottslighet har, som konstaterats ovan, i stor utsträckning bedrivits med befintliga resurser och inte med i förväg särskilt avsatta resurser. Det finns därför skäl att nu bestämma sig för på vilken resursnivå som polisen nationellt framöver ska bedriva arbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Det är nu ett bra tillfälle att göra en nationell polisiär kraftsamling mot denna typ av brottslighet.

Utifrån beräkningar av vilka resurser som i dag används i detta arbete och i ljuset av de särskilda satsningar som gjorts vid några tillfällen blir slutsatsen att utöver de lokala satsningar som kan sägas bedrivas i ordinarie linjeverksamhet, bör den nationella satsningen bestå av basorganisationer som vid varje tillfälle sammantaget i landet utgör en personalstyrka på 200 poliser. Denna numerär, i kombination med den lokala förankringen som ger de fördelar som tidigare presenterats, skapar förutsättning för svensk polis att ta ett rejält kliv framåt i bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Förslaget innebär att ca en (1) procent av Sveriges poliskår alltid är avsatta för detta arbete. Eftersom denna resurs ska kunna användas för de aktioner som gemensamt överenskommit i Operativa rådets, dvs nationella satsningar mot särskilda företeelser, skapas en slagkraft som i väsentligt mån överstiger vad som är möjligt i dag. Konkret innebär detta att vid ett och samma tillfälle kan upp till 200 poliser sättas in mot t.ex. ett kriminellt nätverk som håller på eller har etablerat sig på en eller flera orter i landet. Insatsen kan dessutom, vilket är av avgörande betydelse för framgång, pågå under en mycket lång tid. Kraft och uthållighet uppnås därmed.

Resursfördelning

Utöver de överväganden som presenterats ovan avseende de tre största polismyndigheternas och Rikskriminalpolisens möjlighet att omedelbart sätta upp de föreslagna basorganisationerna finns

det ytterligare skäl till varför dessa myndigheter bör få denna uppgift. De tre storstadsmyndigheterna är genom sin storlek, och den förmåga detta innebär för rekrytering och att hålla en basorganisation, i viss mån självklara som resursägande myndigheter. Av avgörande betydelse för att dessa tre myndigheter ska få resursen är också betydelsen av var den grova organiserade brottsligheten finns i dag. Den största andelen av denna brottslighet finns inom Stockholms-, Västra Götalands- och i Skåne län. Dessutom bedrivs det nationella särskilda personsäkerhetsarbetet bland annat vid de personsäkerhetsenheter som är placerade vid dessa tre polismyndigheter. Det särskilda personsäkerhetsarbetet riktar sig till bland annat bevispersoner och deras närstående som utsatts för hot eller påtryckningar från personer involverade i grov och organiserad brottslighet. Detta arbete har därför en nära koppling till bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Slutsatsen bör därför bli att dessa myndigheter får i uppdrag att sätta upp och hålla basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet och att de får ett ansvar att inom ramen för respektive samverkansområde samverka med de övriga polismyndigheterna som ingår där.

Polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och i Skåne bedriver redan i dag relativt omfattande arbete mot grov organiserad brottslighet inom ramen för befintlig linjeverksamhet. Avsikten är inte att den befintliga verksamheten på något sätt ska påverkas av detta förslag, utan att basorganisationen ska utgöra en ny resurs för lokalt, regionalt och nationellt arbete. Utredningens bedömning är att varje basorganisation i dessa myndigheter bör bestå av i vart fall 30 personer.

Därutöver bör polismyndigheten i Östergötlands län komma ifråga för att få i uppgift att sätta upp och hålla basorganisation för aktionsgruppsverksamhet. Polismyndigheten är den fjärde största i landet resursmässigt. Detta faktum jämte myndighetens geografiska läge i det östra samverkansområdet utgör goda skäl

för detta ställningstagande. Basorganisationen i myndigheten bör bestå av 20 personer.

I fråga om vilken myndighet i det mellersta samverkansområdet som bör bli resursägare för basorganisationerna kompliceras ställningstagande dels av samverkansområdets storlek, dels av att samverkansområdet består av flera relativt jämnstora polismyndigheter, dels av att den grova organiserade brottsligheten är förhållandevis omfattande och dessutom finns på flera orter i regionen. Dessutom är det av avgörande betydelse att intervjuvaren med myndighetscheferna i mellersta samverkansområdet omvittnar att samarbetet mellan myndigheterna inte fungerar på ett tillfredsställande sätt. Detta leder till slutsatsen att ett avsteg bör göras från principen att det bör finnas en myndighet i varje samverkansområde som får uppgiften att hålla en basorganisation. I mellersta samverkansområdet bör därför två myndigheter få denna uppgift. Därigenom skapas större förutsättningar för yttäckning i hela samverkansområdet i arbetet mot grov organiserad brottslighet. I denna region finns landets femte största polismyndighet, Polismyndigheten i Uppsala län. Storleken på den myndigheten i kombination med det geografiska läget leder till slutsatsen att Polismyndigheten i Uppsala län bör få i uppgift att sätta upp och hålla basorganisation för aktionsgruppsverksamhet. Samma skäl gör sig även gällande i valet av vilken ytterligare myndighet som bör komma ifråga i mellersta samverkansområdet. Polismyndigheten i Örebro län är resursmässigt den andra största myndigheten i samverkansområdet. Förutsättningarna för en naturlig geografisk uppdelning av det regionala ansvaret mellan polismyndigheterna i Uppsala och Örebro län talar även för att Örebro bör få sätta upp en basorganisation. Polismyndigheten i Uppsala län bör i första hand samverka med polismyndigheterna i Västmanlands län och i Gävleborgs län. Följaktligen bör Polismyndigheten i Örebro i första hand samverka med Polismyndigheterna i Värmland och i Dalarna. Mot bakgrund av mellersta samverkansområdets storlek och relativt omfattande grova organiserade brottslighet på flera orter, bör de utpekade

myndigheterna hålla två basorganisationer om vardera 20 personer. Detta innebär en väsentlig förstärkning till regionen i förhållande till dagens situation.

Slutligen återstår frågan om vilken eller vilka myndigheter som bör få basorganisationer i norra samverkansområdet. Av intervjuvaren med myndighetscheferna framgår att samarbetet inom samverkansområdet fungerar mycket väl. Enligt utredningens bedömning talar flera skäl för att Polismyndigheten i Västerbottens län bör få hålla en basorganisation. Myndigheten är visserligen resursmässigt mindre än Polismyndigheten i Norrbotten men har en fördel rekryteringsmässigt av att polisutbildning bedrivs i Umeå. Dessutom är den regionala kriminalunderrättelseverksamheten redan i dag knuten till Polismyndigheten i Västerbottens län vilket i sig utgör en bra grund för att bygga upp en basorganisation för aktionsgruppsverksamhet. Därutöver bedrivs nationellt särskilt personsäkerhetsarbete vid den personsäkerhetsenhet som är placerad vid nämnd myndighet.

Norra samverkansområdets geografiska storlek måste medföra att ytterligare en myndighet i samverkansområdet bör få i uppgift att hålla basorganisationer. Polismyndigheten i Västernorrlands geografiska läge i samverkansområdet talar för att även den myndigheten bör få i uppdrag att hålla en basorganisation. På samma sätt som i mellersta samverkansområdet bör det därför även i norra samverkansområdet finnas två myndigheter med basorganisationer.

Det framstår som naturligt att Polismyndigheten i Västerbottens län i första hand samverkar inom regionen med Polismyndigheten i Norrbotten och att Polismyndigheten i Västernorrlands län samverkar med Polismyndigheten i Jämtlands län. Mot bakgrund av den i nuläget begränsade förekomsten av grov organiserad brottslighet inom norra samverkansområdet gör utredningen bedömningen att de två basorganisationerna tillsammans bör bestå av 20 personer, dvs 10 personer i vardera myndigheten.

Vad gäller Rikskriminalpolisens roll i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten så råder det ingen tvekan om att denna roll även i fortsättningen är central för den nationella bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Rikskriminalpolisen har i dag resurser för detta arbete men dessa resurser är ofta upplåsta i den egna linjeverksamheten. Det är därför viktigt att även Rikskriminalpolisen ges i uppdrag att utöver dagens resurser hålla en basorganisation för aktionsgruppsverksamhet. Storleken på denna resurs bör i vart fall vara 30 personer. Därigenom uppnås utredningens förslag att det i landet bör finnas 200 personer som har i uppgift att ingå i basorganisationerna.

Det finns återigen skäl att poängtera att förslaget att upprätta basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet förhåller sig i grunden neutralt till samverkansområdenas geografiska utseende och struktur. Förslaget kan genomföras även om det pågående arbetet med att se över samverkansområdena skulle leda till förändringar av dessa. Det innebär heller ingen begränsning i möjligheterna av att delar av resursen utlokaliseras inom samverkansområdet om det bedöms vara lämpligt t.ex. till Hallands län som ingår i det Västra samverkansområdet.

Verksamhetskostnad

Beräkningar av den årliga kostnaden för dessa basorganisationer visar att lönekostnaderna för 200 poliser kan uppskattas till i vart fall 100 milj. kr per år. Därutöver tillkommer övriga verksamhetskostnader för t.ex. lokaler, utrustning, resekostnader, utredningskostnader m.m. Utifrån storleken på motsvarande kostnader i dag för aktionsgruppsverksamhet, är det rimligt att uppskatta den årliga verksamhetskostnaden, exklusive lönekostnader, till ca 68 milj. kr. Totalt kommer den föreslagna satsningen att kosta svensk polis ca 168 milj. kr per år. Rikskriminalpolisen och de polismyndigheter som får i uppgift att hålla basorganisationerna bör kompenseras härför i den

ordinarie medelsfördelningen. Fördelningen bör göras utifrån antalet personer som ingår i respektive basorganisation.

Därutöver tillkommer kostnader för utbildning av aktionsgruppsledare, vilket bör genomföras på nationell nivå. Övrig utbildning av personalen bör kunna ske i samverkan mellan myndigheterna.

Förslaget innebär att personal inom Rikskriminalpolisen och inom polismyndigheterna kommer att rekryteras till basorganisationerna. De funktioner som denna personal lämnar måste fyllas med den personal som nyrekryteras under de närmsta åren. Den nu föreslagna satsningen mot grov organiserad brottslighet innebär att smärre justeringar måste ske av de verksamhetsprioriteringar som regeringen tidigare ålagt polisen, t.ex. avseende mängdbrottslighet och andelen poliser i yttre tjänst.

Genomförande

Ovan har förslagits att de tre storstadsmyndigheterna och Rikskriminalpolisen bör kunna sätta upp basorganisationerna omedelbart. Detta bör vara möjligt att göra redan under andra halvåret 2008. Dessa basorganisationer kommer i första hand att besättas av befintlig personal inom dessa myndigheter. Någon extra kostnad för löner uppkommer därmed inte direkt men däremot uppstår kostnader för verksamheten i övrigt, framförallt t.ex. lokalkostnader. Dessa myndigheter bör därför kompenseras för dessa kostnader i efterhand. För övriga myndigheter bör arbetet med att rekrytera personal påbörjas snarast. Den särskilda satsningen mot grov organiserad brottslighet (120-miljonerssatsningen) pågår fram till den 30 juni 2009. Det förefaller lämpligt att myndigheterna senast vid den tidpunkten ska ha upprättat basorganisationerna.

Det är av vikt att denna satsning kommer till stånd och inom angiven tid. Det vore mycket olyckligt om arbetet mot den grova organiserade brottsligheten tappade kraft eller hindrades i

utvecklingen efter att den särskilda 120-miljonerssatsningen genomförts. För att skynda på beslutsprocessen bör regeringen i ett uppdrag till Rikspolisstyrelsen utse de myndigheter som här föreslagits och ge dessa i uppdrag att sätta upp och hålla basorganisationer för aktionsgruppsverksamhet.

Uppdraget

Regeringen gör stora ansträngningar för att skapa ett tryggare Sverige. Som en del av detta måste myndigheternas insatser för att bekämpa grov organiserad brottslighet intensifieras. För att bryta de kriminella nätverkens etablering i samhället krävs kraftfulla åtgärder på flera områden. Rättsväsendets myndigheter har en central roll att fylla. För att arbetet ska bli framgångsrikt räcker det emellertid inte att rättsväsendet ökar sina insatser. Det som därutöver behövs är en bred mobilisering över organisationsgränser och beslutsnivåer.

Justitieministern har mot denna bakgrund tagit initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. En styrgrupp har inrättats för att säkerställa att mobiliseringen får ett brett och varaktigt genomslag.

Styrgruppen har identifierat ett antal områden som behöver utvecklas. Ett av dessa berör behovet av ett effektivare utnyttjande av polisens samlade resurser. Att framgångsrikt bekämpa grov organiserad brottslighet kräver ofta både specialiserade resurser och uthållighet. Samtliga polisiära resurser måste kunna användas och myndighetsgränser får inte utgöra ett hinder. Därtill finns ett behov av gemensamma beslutsunderlag och problembeskrivningar.

Utredaren ska lämna förslag till åtgärder som leder till ett effektivare utnyttjande av polisiära resurser i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten.

Utredaren ska analysera vilka typer av beslutsunderlag, problemformuleringar och samarbetsformer som är nödvändiga för ett effektivare resursutnyttjande. Utredaren ska granska nuvarande arbetsformer och vid behov lämna förslag på t ex förändringar avseende samverkan mellan polismyndigheterna, prioritering, ledning och utvärdering av större insatser samt arbetsmetodik och kompetensutveckling. Goda lokala och nationella exempel som kan vara av intresse ska redovisas.

För det fall kostnaderna för föreslagna åtgärder ej ryms inom givna ramar ska detta framgå.

För uppdraget ska utredaren knyta till sig experter och företrädare för berörda myndigheter. En första redovisning av hur utredaren avser genomföra sitt uppdrag ska lämnas senast den 14 januari 2008 till Justitiedepartementets styrgrupp för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Utredaren ska fortlöpande informera styrgruppen om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget redovisas senast den 30 april 2008.

Frågeformulär och sammanställning av intervjuer

Bilagan innehåller ett frågeformulär och en sammanställning av intervjuer som hållits med samtliga chefer för landets 21 polismyndigheter och med chefen för Säkerhetspolisen. Chefen för Rikskriminalpolisen har inkommit med skriftligt svar.

Intervjuerna genomfördes av polismästarna Peter Tjäder och Henrik Malmquist per telefon eller, i något fall, via videokonferens. De frågor som berördes under intervjuerna hade skickats ut i förväg. I många fall lämnades även skriftliga svar som diskuterades under intervjun. Frågeformuläret återfinns först i denna bilaga.

Presentationen av det södra samverkansområdet skiljer sig från övriga presentationer. Den bygger både på intervjuer enligt frågeformuläret och på en tidigare genomförd kartläggning avseende verksamheten inom samverkansområdet. Kartläggningen genomfördes av byråchef Håkan Öberg och omfattade en genomgång av skriftligt material samt samtal med länspolismästare, operativa chefer och chefer inom det södra samverkansområdets underrättelsetjänst.

Bilagan utgör ett sammandrag av intervjusvaren, redovisade myndighet för myndighet.

Frågeformulär

A. Hur bedrivs arbetet mot grov organiserad brottslighet (GOB) inom myndigheten?

Beskriv kortfattat myndighetens verksamhetsinriktning beträffande GOB enligt verksamhetsplan och handlingsplan(er).

Var finns ansvaret inom myndigheten för underrättelsearbetet respektive det operativa arbetet?

B. Vilket beslutsunderlag har polismyndigheten för det 1) strategiska arbetet 2) det operativa arbetet?

Hur beaktas/inarbetas nationella strategiska styrdokument t ex den nationella strategin och den nationella operativa fokuseringen på t ex yrkeskriminella och den s.k. Alcatraz-kretsen i det lokala arbetet?

C. Vilka är de största hindren mot en offensiv och effektiv bekämpning av GOB?

D. Ange myndighetens tillgång på särskilda resurser/kompetens för arbetet mot GOB i årsarbetskrafter:

- utbildade aktionsgruppsledare (nationellt utbildade)
- personspaning (fysisk spaning)
- kvalificerade spaningsresurser
- telefonavlyssning
- spaningsledare
- KUT
- förundersökningsregistrering
- övriga kategorier av personal knuten till bekämpningen av GOB

Var finns de särskilda resurserna organiserade?

Sannolikt finns myndigheter med blandade resurser, d.v.s. personal som arbetar med både lokal grov eller allvarlig brottslighet eller GOB. I sådant fall får andel tillgänglig GOB-resurs uppskattas utifrån faktisk användning.

E. Uppfattas arbetet mot GOB som i huvudsak händelsestyrt eller underrättelsestyrt?

Hur hanteras nationella direktiv från Operativa rådet och Rikskriminalpolisen i förhållande till de lokala behoven?

Vem i myndigheten styr/prioriterar och hur styrs det operativa arbetet mot GOB?

Beskriv kort beslutsunderlaget och beslutsprocessen i myndigheten.

F. Ge exempel på deltagande i insatser mot GOB under 2007.

G. Samtliga samverkansområden har representation i Operativa rådet.

Är denna ordning tillräcklig för att rådets beslut skall få genomslag i hela polisorganisationen? Vilka hinder finns?

Hur uppfattas rådets beslut? Som bindande? Endast rekommendation?

Behövs en annan ordning för att få bättre nationell samordning och kraftsamling – och i så fall – vilken?

H. Om resursbrist anges som hinder mot GOB-arbetet:

I vilken utsträckning begär och får myndigheten förstärkning för att bota bristerna? Erhåller förstärkning i den utsträckning som begärs?

Varifrån kommer förstärkningen: från annan myndighet eller från RKP?

Anser myndigheten att man har ett ständigt behov av resursförstärkning för att kunna bedriva ett effektivare arbete mot GOB?

I. Arbetsgruppen överväger att föreslå regionalisering av polisens resurser till alla samverkansområdena för bekämpning av GOB genom att placera en eller flera aktionsgrupper (18 – 20 personer/aktionsgrupp) i någon av de myndigheter som ingår i samverkansområdena.

Myndighetens syn på ett sådant förslag?

Vilka uppgifter skulle i ett sådant fall åvila Rikskriminalpolisen?

Vilken myndighet/er skulle lämpligen vara anställningsmyndighet?

Hur ser myndigheten på dagens sammansättning av samverkansområden?

J. Med vilken resurs bedrivs arbetet i SamoKUT som avser GOB?

Finns upparbetade samarbetsformer med andra brottsbekämpande myndigheter t.ex. EBM, Tullen och Skatteverket i s.k. RUC-enhet? Beskriv kortfattat samverkansformen t ex samlokalisering.

K. Övriga synpunkter.

Samverkansområde Syd

Myndighetscheferna har en gemensam målbild för arbetet, som i hög grad fokuserar på operativa frågor. Sydsamverkans ledningsgrupp utgörs av myndighetscheferna, med roterande ordförandeskap halvårsvis. En styrgrupp leder den dagliga verksamheten och stöds av ett sekretariat och fyra utvecklingsgrupper (utredning och lagföring, brottsförebyggande, extern och intern service).

Polismyndigheten i Skåne

(Länspolismästaren Eva Årestad Radner)

Länskriminalavdelningen (LK) har ett självständigt ansvar att uppdaga, avslöja och bekämpa den organiserade brottsligheten i hela polismyndigheten. Arbetet sker i nära samverkan med de fem polisområdena. Arbetet bedrivs i enlighet med PUM. LK har en egen operativ ledningsgrupp (OLG), de fem polisområdena har varsin OLG och dessutom finns en OLG för hela myndigheten. I samverkansområdet finns en regional OLG. SamoKUT finns vid LK:s underrättelsesektion och fungerar bra. Chefen LK i Skåne är processledare för den samlade underrättelseverksamheten i samverkansområdet. Chefen SamoKUT träffar lokala KUT-chefer inom Skåne och de

samverkande myndigheterna var fjärde vecka. Samarbetet är konkret och strukturerat och omfattar i princip alla frågor inom ramen för KUT-verksamheten. RUC finns etablerat sedan hösten 2006 och fungerar mycket bra. Verksamhetsinriktningen följer de nationella besluten i Operativa rådet. Arbetet mot grov organiserad brottslighet (GOB) är i huvudsak underrättelsestyrt även om händelsestyrt arbete också genomförs.

Myndigheten uppskattar antalet årsarbetskrafter som arbetar mot GOB till drygt 130. Dessa finns framför allt vid LK KUT och lokala KUT-enheter.

Strategin för att bekämpa den organiserade brottsligheten är att identifiera de enskilda individer som professionellt ägnar sig åt denna brottslighet, s.k. yrkeskriminella. LK KUT har identifierat och listat ca 130 yrkeskriminella individer i samverkansområdet. Strategin går vidare ut på att inleda förundersökningar mot dessa individer oavsett vilken brottstyp de ägnar sig åt.

LK har en nära samverkan med länskriminalavdelningarna i Stockholm, Västra Götaland samt Rikskriminalpolisen och inte sällan med SÄPO. Samverkan fungerar i allmänhet mycket bra. Beslut i Operativa rådet prioriteras högt och uppfattas som bindande. Resursen säkras genom beslut i LK:s OLG. LK har dessutom ett mycket nära och förtroendefullt samarbete med dansk polis, både på nationell nivå och den lokala Köpenhamnspolisen.

Målet med GOB-arbetet är lagföring av yrkeskriminella individer. Kan inte lagföring ske skall verksamhetens förhindras eller försvåras. Sammantaget skall detta leda till att i vart fall delar av den organiserade brottsligheten slås ut.

Brister i nationell överblick och samordning inom och utom polisen är det största hindret i bekämpningen av GOB. En nationellt standardiserad underrättelsetjänst måste bli verklighet. En modern polisdatatag är helt nödvändig om polisen skall kunna få det informationsövertag som krävs för att skapa en strategisk och operativ överblick.

Under 2007 har skett ett riktat arbete – även i samverkan med andra myndigheter inom ramen för arbetet i RUC – mot nyetableringen av Outlaws, sedemera Bandidos. Arbetet har varit mycket lyckat och i princip samtliga personer avtjänar fängelse eller är under utredning. LK har deltagit i flera fall av nationell aktionsgruppsverksamhet. Därutöver har i samverkan med serbisk polis och tullen ett flertal serbiska nätverk slagits ut och ett stort antal personer är f n frihetsberövade.

Myndigheten är positiv till att inrätta och hysa en basorganisation för aktionsgruppsverksamhet.

Polismyndigheten i Kalmar län

(Länspolismästaren Olof Ersgård)

Myndighetens VP bygger på den nationella strategin och har följande mål: identifiera yrkeskriminella/nätverk, genomföra tre insatser mot yrkeskriminella personer/nätverk, effektiv underrättelseinhämtning enligt nationella prioriteringar, delta i ev. nationella insatser. KUT: ens underrättelseplan är upprättad utifrån de nationella direktiven. Operativa chefen/OLG prioriterar planlagda insatser mot GOB. Arbetet är i huvudsak underrättelselett, men relativt snabba händelsestyrda åtgärder förekommer också. Sedan 1 mars har KUT organisatoriskt knutits till spaningsteamet för grova brott och upprättat nära samarbete med EKO/Miljöbrottsteamet.

Kalmar län har en relativt gynnsam situation vad gäller GOB, även om det finns ett antal kriminella grupperingar/nätverk som bedriver yrkesmässigt relativt omfattande narkotikabrottslighet och begränsad olaglig indrivningsverksamhet. En viss del av den allvarliga brottsligheten organiseras från utlandet, främst Baltikum. Ingen etablerad MC-klubb ägnar sig i dag åt brottslig verksamhet i länet. Exempel på insatser mot GOB 2007: spaning och utredning mot en yrkeskriminell grupp har lett till lagföring och inkapacitering, flera insatser mot grov narkotikabrottslighet

som lett till fängelsedomar och stora beslag, insats mot yrkeskriminella (bl.a. bankrån) i samverkan med Stockholm, Jönköping och Västra Götaland.

Myndigheten beräknar resurserna för arbetet mot GOB till 30–35 årsarbetskrafter. Samtliga tillhör KUT/Spanteam grova brott.

De största hindren mot en effektiv bekämpning av GOB är avsaknaden av ett väl fungerande nationellt underrättelsesystem, brist på spanings- och utredningsresurser samt att regional OLG vad avser insatser mot GOB fortfarande är underutvecklad.

Samarbetet inom Sydsam har visat på behovet av att ha samma arbetsmetoder samt liknande organisationsstruktur eller i vart fall motsvarande funktioner. Samarbete sker med bland annat Tullverket och Skatteverket. Myndigheten får stöd och hjälp vid behov, främst av Polismyndigheten i Skåne. Förstärkningen från Skåne sker i form av piketenhet, förhandlare, bombgrupp, spaningsresurser, personsäkerhet och stöd med kvalificerade spaningsresurser. Inom kort övertar Skåne ansvaret för verksamheten avseende hemlig teleavlyssning för hela Sydsamverkan. Myndigheten väljer företrädesvis att anlita RKP för stöd med kvalificerade spaningsresurser eftersom tjänsten är gratis.

Det finns ett väl utvecklat samarbete inom kriminalunderrättelsetjänsten. Samordningen via SamoKUT sker främst genom informationsinsamling samt spridning av nationell och regional information. Det behövs utökade stödsystem inom kriminalunderrättelsetjänsten och en förbättrad nationell systemförvaltning – en uppgift för Rikskriminalpolisen och Polisväsendets IT-Stöd (PVIT). Regional utbildning genom Polismyndigheten i Skånes försorg förekommer redan i dag, men skulle bättre kunna tillgodoses genom ett samlat grepp över utbildningsplaneringen.

Operativa rådets beslut uppfattas som bindande. Myndighetens OLG får knapphändig information om frågor som behandlas i rådet, även om information utbyts på KUT-chefsnivå. En större resurs behöver avdelas för bekämpning av

GOB. Inriktningen står delvis i konflikt med ökad synlighet samt satsning på relations- och mängdbrott.

Det vore olyckligt om förslaget om aktionsgrupper leder till att lokala myndigheter inte får befogenhet att bedriva planlagda insatser mot GOB. Etablering av en aktionsgrupp i Malmö kan innebära drastiskt minskad aktivitet i övriga Sydsam. Bättre vore en aktionsgrupp per myndighet som samverkar med liknande grupper i Skåne. RKP:s roll i ett scenario med aktionsgruppsverksamhet skulle bli att samverka internationellt och bedriva underrättelsearbete. Operativa rådet kunde utvecklas till en nationell OLG där RKP utgör KUT.

Samarbetet inom Sydsamverkan fungerar bra men kan vidareutvecklas på det operativa planet. Regionala OLG borde kunna ges samma roll som en operativ ledningsgrupp i en polismyndighet.

Polismyndigheten i Blekinge län

(Tf länspolismästaren Jan Olofsson)

Myndigheten fokuserar på enskilda individer genom inriktningsbeslut i VPOP avseende såväl yrkeskriminella som vaneförbrytare. Det finns indikationer på utveckling av brottsligheten med koppling till den kriminella MC-miljön. Det operativa arbetet leds av OLG. Myndighetens femåriga strategiska plan är underlag för det strategiska arbetet. De nationella strategierna finns med i VP:n och fokuseringen mot Y-markerade följs av KUT.

Brottsligheten innefattar narkotikabrott, vapenbrott och grova stölder i form av bland annat bostadsinbrott. Brottsligheten kan inte kvalificeras som grov organiserad brottslighet i dess allvarligaste form. Merparten av resurserna i myndigheten satsas på mängdbrottsligheten.

Det finns inte någon särskild resurs avsatt för GOB, utan detta hanteras utifrån ”grövre våldsbrottsplanen” vid behov.

Lokal samverkan med andra myndigheter sker, men inte uttalat mot GOB.

Det största hindret mot en effektiv bekämpning av GOB är bristande kunskapsunderlag om etablerad grov organiserad brottslighet och dess verksamhet i Blekinge.

Samarbetet inom Sydsamverkan fungerar bra. Resursförstärkning sker främst från Skåne. Regionala OLG sammanträder en gång i kvartalet. Sedan Blekinge tillfördes LKC Syd har piketenheten varit mer frekvent i myndigheten som en följd av den gemensamma ledningsstrukturen. Myndigheten väljer företrädesvis att anlita Skåne för stöd med kvalificerade spaningsresurser och finner det naturligt att betala för tjänsten. Det finns ett utbildningsbehov avseende bland annat kriminalunderrättelsetjänst, särskilda undersökningsledare och personsäkerhet som kan tillgodoses genom regional utbildning anordnad av Polismyndigheten i Skåne.

Samarbetet inom kriminalunderrättelsetjänsten är väl utvecklat. SamoKUT, där chefen för KUT-enheten deltar, fungerar bra med regelbundna regionala möten. En likriktning har skett av relevanta tjänsteföreskrifter. Sydsams OLG skulle kunna få en mer operativ roll. Samarbetet stannar oftast vid informationsutbyte inom ramen för KUT. Det är viktigt att få till stånd en bättre brottsamordning.

Operativa rådets beslut hanteras inom Sydsamverkan och uppfattas mestadels som bindande. Rådets verksamhet är dock inte synliggjort på lokal nivå. Det borde ha resurser till ett mer framskjutet arbete mot bl.a. GOB. Det borde även finnas en nationell KUT med ansvar för övergripande underrättelsearbete.

Myndigheten är positiv till förslaget med aktionsgrupper. Det är viktigt att utveckla enhetliga arbetsmetoder – ett gemensamt taktiskt koncept – mot GOB. Större polismyndigheter kan utveckla och vidmakthålla kompetens som övriga myndigheter inom ett samverkansområde kan utnyttja. Det bör finnas ett utpekat regionalt ansvar för tillhandahållande av specialistkompetens och förstärkningsresurser. Ett system med grundbemannade aktionsgrupper som förstärks med lokala

resurser kan vara en lösning. Finansieringsfrågan bör beaktas så att centralt tilldelade resurser säkert kommer samtliga myndigheter till del.

RKP:s roll i det föreslagna konceptet skulle vara samordnande samt att i förekommande fall utföra operativa analyser och metodutveckling. Den största myndigheten inom samverkansområdet skulle bli anställningsmyndighet.

Dagens Sydsamverkan är bästa tänkbara geografiska samverkansområde för Blekinges del.

Polismyndigheten i Kronobergs län

(Länspolismästaren Anders Kjaersgaard)

Chefen för operativa avdelningen samordnar arbetet mot GOB och de insatser som bedrivs. Han är också ordförande i OLG som anger inriktning och beslutar om insatser mot GOB. Han företräder även myndigheten i Sydsams OLG. KUT har ett särskilt uppdrag, i enlighet med de nationella styrdokument, att arbeta mot yrkeskriminella och förhindra ungdomar att rekryteras till kriminella nätverk. Arbetet är mestadels underrättelsestyrt.

Myndighetens verksamhet bedrivs med inriktning mot brottslighet med koppling till kriminell MC-miljö, yrkeskriminella, narkotikabrottslighet och mängdbrott, särskilt grova häleribrott (organiserad utförelse av stöldgods). Merparten av resurserna satsas dock på mängdbrottsligheten. Det finns endast enstaka personer med koppling till kriminell MC-miljö. Viss utpressnings- och olaglig indrivningsverksamhet förekommer. Det finns inga kända kriminella gäng. Den ekonomiska brottsligheten är kvalificerad. Exempel på insatser mot GOB 2007: grova vapenbrott, grova narkotikabrott samt eko- och skattebrottslighet (metall- och skrotåtervinningsbranschen).

Myndigheten beräknar resurserna till drygt 20 årsarbetskrafter, i huvudsak koncentrerade till KUT.

De största hindren mot en effektiv bekämpning av GOB är de begränsade möjligheterna att verka i komplexa och utdragna ärenden. Små myndigheter har korta beslutsvägar men saknar uthållighet. Nödvändiga resurser för akuta kortsiktiga ärenden på lokal nivå kan ibland ställas mot att avdela resurser för mer långsiktiga ärenden.

Det finns redan i dag ett bra samarbete inom Sydsamverkan. Myndigheten får stöd och hjälp i den utsträckning som behövs, främst från Skåne. Myndigheten har behov av ytterligare utbildningsplatser i den regionala utbildning som bedrivs inom kriminalunderrättelsetjänsten. Det finns anledning att skapa en bättre regional brottsamordning. Det bör vidare analyseras hur ytterligare samarbete och gemensamma arbetsmetoder över myndighetsgränserna kan skapas. En gemensam uttryckningsverksamhet i gränsnära områden bör övervägas. Samarbete med andra myndigheter sker bl.a. genom SAMEB och i konkreta ärenden och operativa insatser.

SamoKUT fungerar väl men det finns ytterligare utvecklingspotential. Informationsflödet från RUC i Skåne behöver förbättras i syfte att bekämpa den ekonomiska brottsligheten.

Besluten från Operativa rådet måste i framtiden uppfattas som bindande. Den representation som i dag finns från samverkansområdena bör vara tillräcklig om frågorna diskuterats och beretts regionalt innan beslut fattas i rådet. Samverkansområdets myndigheter ska ha en samsyn om vilken tyngd Operativa rådet ska ha. Operativa rådet bör även få mandat att arbeta reaktivt och inte bara förebyggande (exempel: det grova rånet i Tingsryd).

Myndigheten är positiv till utökad samverkan genom aktionsgrupper. Det är en fördel med operativa resurser nära de lokala myndigheterna. RKP: s roll skulle bli brottsamordning av aktörer, platser och företeelser. Det handlar om att dels skapa resurser för aktiviteter mot GOB, dels skapa gemensamma

åtgärder och specialistresurser vid utredning och dels bättre utnyttja tekniska hjälpmedel regionalt. Ur ett nationellt perspektiv bör analyseras hur RKP:s resurser skall kunna användas på bästa sätt. Om resurserna fördelades över landet med regional placering efter förebild från SÄPO skulle en förbättrad nyttjandegrad och större effektivitet kunna uppnås. En sådan lösning skulle ge en gemensam och specialiserad regional spanings- och utredningsresurs fristående från polismyndigheterna.

Samverkansområde Väst

Polismyndigheten i Västra Götaland

(Länspolismästaren Krister Jakobsson)

Länskriminalpolisen (LKP) har ett utpekat ansvar för bekämpningen av GOB. Arbetet bedrivs såväl händelsestyrt som underrättelsestyrt. Den strategiska inriktningen omfattar dels våldsbenägna personer/gäng, inklusive Alcatraz-objekt, dels narkotikahandeln (personer/gäng samt cannabis). De nationella direktiven inarbetas således i det lokala arbetet. Underrättelsearbetet bedrivs i huvudsak i läns-KUT. RUC är väl etablerat sedan 2006.

Enligt Verktyg för planlagd operativ polisverksamhet (VPOP) för 2007 arbetade cirka 33 årsarbetskrafter rent faktiskt mot GOB. Om resurserna istället beskrivs i tillgängliga resurspersoner blir siffran drygt 110 årsarbetskrafter. SamoKUT finns i Göteborg. Det är inte ovanligt att myndigheten förstärks med resurser från främst Skåne och från RKP. Det finns behov av en större resurs för bekämpning av GOB än vad som för närvarande är möjligt med hänsyn till övriga verksamhetskrav.

Brister i den nationella samordningen ses som ett av de större hindren för ett effektivare arbete mot GOB. RKP:s ansvar och uppgifter måste förtydligas. Det lokala underrättelsearbetet

förbättras ständigt och producerar underlag för fler operativa åtgärder än vad resurserna medger.

Arbetet leds enligt PUM, där C LKP har fullt ansvar för användningen av egen resurs. Krävs ytterligare resurser från övriga avdelningar och enheter fattas beslut av lpme i OLG. Den samlade förmågan skulle öka med en nationell OLG där resursägande myndigheter och RKP ingår. Frågan är om Operativa rådet behövs i en sådan situation?

Myndigheten är positiv till förslaget att särskilda GOB-resurser kan komma att tillföras samverkansområdet. Ett förbättrat samarbete planeras med Halland, som annars riskerar att "ätas upp" av storstadsområdet. En stark lokal förankring är en framgångsfaktor för arbetet mot GOB, varför en satsning på ökade lokala resurser är rätt inriktning. RKP behövs som en garant för de små myndigheternas kraftigt varierande behov.

Polismyndigheten i Hallands län

(Länspolismästaren Ulla Ardermark Paulsson)

Det formella ansvaret för arbetet mot GOB åvilar lpme, medan det praktiska ansvaret fördelas mellan operativa chefen och chefen för KUT. Den nationella inriktningen återkommer i de lokala målen att undvika nyetableringar inom den grövsta kriminella gängmiljön och att försvåra rekryteringen till kriminella grupperingar. Arbetet mot GOB måste alltid bedrivas underrättelsestyrt. Styrning/prioritering sker genom att lpme lämnar direktiv till operativa chefen som efter samråd i operativa ledningsgruppen fattar beslut.

Myndigheten beräknar resurserna för arbetet mot GOB till knappt femton årsarbetskrafter. Kontakt med SamoKUT sker veckovis från myndighetens KUT. Myndighetens operativa chef deltar i styrgruppen för RUC och en analytiker står till förfogande för RUC: ens arbetsgrupp.

Exempel på insatser mot GOB under 2007: narkotikaärende (beslut i Operativa rådet) som resulterat i lagföring, pågående ärende i RUC-samarbetet, grovt vapenbrott mot Alcatraz-target som resulterat i fällande dom, stort människosmugglingsärende och flera planlagda insatser mot lokala problem i den grövsta kriminella gängmiljön.

Hinder mot en effektiv bekämpning av GOB är att myndigheten saknar en kraftfull samverkan med Västra Götaland i de ärenden som inte drivs via RUC. Det finns i dag ingen fungerande struktur för t.ex. regionalt operativt ledningsmöte. Ett annat hinder är att en nationell definition för GOB inte tagits fram. Ett tredje hinder är att en tydlig strategi för att skydda de personer i rättskedjan som utsätts för våld eller hot i sitt arbete mot GOB inte färdigställs.

Strukturen för Operativa rådet är bra. En strukturerad informationsspridning behöver dock utvecklas i Samverkansområde Väst för att få fullt genomslag. Beslut från rådet anses i stort sett bindande och sammanfaller med all säkerhet med den lokala problembilden. Myndigheten har begärt resursförstärkning från andra myndigheter, RKP och exempelvis Kustbevakningen. Med förståelse för RKP:s begränsade resurser när det gäller narkotikaärenden, har man fått önskad hjälp och förstärkning. Det finns inte behov av ständig resursförstärkning.

Myndigheten motsätter sig förslaget att placera ut aktionsgrupper och förordar istället ett bättre samarbete inom samverkansområdet. Halland – som en relativt stor myndighet – är ensam bredvid en storstadsmyndighet. Myndighetens problembild riskerar att marginaliseras mot storstadsmyndighetens egen frekvens i GOB-ärenden. En parallell är Särskild polistaktik-konceptet (SPT) som mindre myndigheter i dag har svårigheter att få tillgång till och biträde av. Arbetet mot GOB ska bedrivas med lokalt fokus, och regionala resurssatsningar försvårar detta arbete. Ett alternativ är att Halland utses till mottagare av förstärkta resurser.

Samverkansområdets funktion måste förbättras. Samverkan kan och bör bedrivas utifrån operativa underrättelser som kan ha

andra geografiska förutsättningar än samverkansområdena. Inte minst för Halland med gräns mot två storstadsmyndigheter/samverkansområden.

Samverkansområde Öst

Polismyndigheten i Östergötlands län

(Länspolismästaren Mats Löfving)

Kriminalchefen har processansvaret för GOB och styr det operativa arbetet tillsammans med chefen för narkotika- och underrättelseenheten. Arbetet bedrivs underrättelsestyrt och inriktas mot fem fokusområden, varav GOB är ett. Under 2008 ska minst 3 Alcatraz-objekt lagföras.

Myndighetens resurser för arbete mot GOB beräknas till cirka fyrtiofem årsarbetskrafter. Samtliga tillhör narkotika- och underrättelseenheten. Vid SamoKUT i Norrköping finns tre årsarbetskrafter. SamoKUT bedriver ett försök till regional samverkan genom samlokalisering med Tullverket, Skatteverket och Kriminalvården vissa dagar i veckan – en början till ett RUC!

Exempel på insatser mot GOB under 2007: två narkotikaärenden i Norrköping respektive Linköping och ett vapenärende mot Alcatraz-target i Norrköping.

De största hindren mot en effektiv bekämpning av GOB är hoten mot rättskedjan/bevispersoner, bristen på erfarenhet hos yttre uniformerad personal och avsaknaden av nationella konkreta handlingsplaner/handböcker för GOB-bekämpning. Därtill kommer att det regionala Operativa rådet prioriterar genomförandet av nationell kriminalunderrättelse- och källdrivningsverksamhet framför konkreta operativa insatser.

Det är tillräckligt att Operativa rådet representeras av varje samverkansområde. En företrädare för varje polismyndighet vore ogörligt. Det är dock ett stort ansvar att hålla

samverkansområdet informerat. Operativa rådets beslut upplevs som bindande. Myndigheten önskar att det klarläggs vilka uppgifter som åvilar de olika nivåerna: RKP, storstäderna, samverkansmyndigheterna och övriga myndigheter.

Myndigheten får resursförstärkning i första hand från RKP (med spaning, teknikspaning, analysstöd) och någon gång från SÄPO och storstadsmyndigheterna.

Myndigheten är tveksam till förslaget att placera ut aktionsgrupper. Den nationella och lokala nivån är basen i Polisens bekämpning av GOB. Om man skapar en regional nivå riskerar man gränsdragningsproblem och oklar ansvarsfördelning. Det vore bättre att bygga ut RKP:s förmåga att förstärka de nationella prioriteringarna.

Samverkansområde Öst fungerar bra utifrån Östergötlands perspektiv och det upplevs ha legitimitet. Möjligen strävar delar av Sörmlands län mer mot Samo Mitt.

Polismyndigheten i Jönköpings län

(Länspolismästaren Gunnar Lindelöf)

Arbetet mot GOB bedrivs enligt PUM, med operativa ledningsgruppen som beslutande organ. Arbetet bedrivs i huvudsak underrättelsestyrt. Nationella direktiv från Operativa rådet och RKP sätts i första rummet. Närpolisområdena har lokala listor över de mest brottsfrekventa personerna, vid sidan av lokala och regionala Alcatraz-objekt.

Myndigheten beräknar resurserna för arbetet mot GOB till närmare trettio årsarbetskrafter. Flertalet är lokaliserade i Jönköping, men det finns vissa resurser även på närpolisområdena. De tre årsarbetskrafterna vid SamoKUT arbetar inte enbart mot GOB. Lokalt samarbete finns med Tullen i Göteborg.

Exempel på insatser mot GOB under 2007: en pågående insats mot grovt narkotikabrott, två pågående insatser mot grova

organiserade stölder (bland annat s.k. kapellskärningar), en insats mot grovt narkotikabrott som ledde till lagföring av två Alcatraz-objekt samt deltagande i den nationella insatsen rörande illegalt spel.

Det största hindret mot en effektiv bekämpning av GOB är att informatörsverksamheten i myndigheten ännu inte är fullt utvecklad.

Operativa rådets beslut får genomslag via regional nivå vidare till lokal nivå. Förmågan att förmedla budskapet ut till hela organisationen kan dock förbättras. Myndigheten har uppfattat Operativa rådets beslut som bindande, och lagt stor vikt vid att följa fattade beslut. Den nuvarande ordningen bör kunna fungera även framledes. Myndigheten begär sällan resursförstärkning, men upplever att man får den hjälp och förstärkning som önskas, oftast från RKP. Det finns inte behov av ständig resursförstärkning.

Fördelarna med att placera ut aktionsgrupper är slagkraft, flexibilitet och anonymitet för personalen. Nackdelarna är att den egna myndigheten berövas resurser samt risken för A- och B-lagsuppfattningar hos personalen. RKP: s roll borde bli att ”döma av” de fall då friktioner uppstår i det regionala Operativa rådet beträffande vilken del av samverkansområdet som vid varje enskilt tillfälle ska nyttja styrkan. Myndigheten skulle föredra att bibehålla nuvarande ordning där samverkansområdets myndigheter ställer personal till förfogande för ärenden som beslutas av det regionala Operativa rådet.

Samverkansområdets uppbyggnad är märklig med hänsyn till brottslighetens utbredning. Jönköping hör i detta avseende mer samman med övriga Smålandslän, Östergötland och Västra Götaland, medan Södermanland orienterar sig mot Stockholmsområdet.

Polismyndigheten i Södermanlands län

(Länspolismästaren Mats Kirestam)

Det övergripande ansvaret för arbetet mot GOB finns hos OLG. Operativt arbete bedrivs på alla nivåer genom kriminalunderrättelseverksamhet, länskriminalens utrednings- och spaningsverksamhet samt lokal störningsverksamhet. Den nationella strategin beaktas i sin helhet i myndighetens VP, som prioriterar insatser mot Alcatraz-objekt och andra grupperingar, t.ex. MC-gäng. Arbetet bedrivs såväl underrättelse- som händelsestyrt. Nationella direktiv från Operativa rådet och RKP kanaliseras genom den regionala operativa ledningsgruppen medan det de facto är myndighetens operativa ledningsgrupp som styr/prioriterar det operativa arbetet. Det har inte beslutats några regionala insatser ännu.

Myndigheten beräknar resurserna för arbetet mot GOB till närmare femtio årsarbetskrafter. Dessa är placerade på narkotikaroteln, kriminalunderrättelseroteln och på länskriminalenheten. Det arbete i SamoKUT som avser GOB bedrivs huvudsakligen på desken. Det förekommer samverkan med Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten i myndighetens strategiska ledningsgrupp. Bilateral samverkan i operativa ärenden sker främst med Skatteverket, EBM och Tullverket.

Exempel på insatser mot GOB under 2007: inhämtningsprojekt mot mc-relaterad brottslighet, flera insatser mot grov organiserad narkotikabrottslighet (vissa i samverkan med RKP och annat lands myndighet), två spaningsinsatser mot ekonomisk brottslighet samt deltagande i insatsen rörande illegalt spel.

Det största hindret mot en effektiv bekämpning av GOB är att myndigheten saknar uthållighet för spaningsinsatser och underrättelseinhämtning. Avdelade resurser omprioriteras ofta till förmån för annan händelsestyrd grov brottslighet. Detta gäller även övriga rättsväsendet, exempelvis åklagaren. Ett annat

hinder är bristande kunskaper hos både polis och åklagare rörande förverkande av vinning av brott. Ett tredje hinder är svårigheterna för de brottsbekämpande myndigheter att gemensamt prioritera specifika individer och grupperingar.

Operativa rådets beslut förmedlas via regionala ledningsgruppen med protokoll. Representationen i rådet upplevs som tillräcklig i de delar som myndigheten berörs. Operativa rådets beslut uppfattas som rekommendationer som prioriteras mycket högt av myndigheten. En bättre nationell samordning skulle dock kunna nås genom fler uppföljande kontakter från RKP: s sida. Myndigheten får ibland resursförstärkning av annan länsmyndighet eller RKP. Det har förekommit att RKP inte har kunnat lämna önskad förstärkning. Även framledes kommer förstärkningsbehov från RKP att föreligga, huvudsakligen för spaningsinsatser. Det finns inte behov av ständig resursförstärkning.

Myndigheten är positiv till förslaget om aktionsgrupper eftersom det säkerställer resurser för bekämpning av GOB. RKP: s uppgift borde bli att sköta inriktningen för aktionsgrupperna via Operativa rådet.

Samverkansområde Öst får ses som en geografisk modell, snarare än en koppling till de olika brottsområdena med krav på länsövergripande samordningsbehov. Området har i och för sig legitimitet, men man borde kunna finna en mer ändamålsenlig lösning ur ett brottsperspektiv.

Samverkansområde Mitt

Polismyndigheten i Örebro län

(Tf. operativ chef Håkan Larsson)

Den operativa chefen ansvarar för arbetet mot GOB. Myndigheten har endast en operativ avdelning. Nationella riktlinjer angående GOB har inarbetats i VP och HP. Den

regionala KUT-samverkan fokuserar på Alcatraz och den grävsta kriminella gängmiljön. Samordning saknas i princip när det gäller operativa insatser. Arbetet med att uppdaga och avslöja GOB sker i varje myndighet för sig. Det har bara förekommit ett fåtal samordnade insatser inom samverkansområdet. Arbetet bedrivs i regel underrättelsestyrt. Nationella direktiv från Operativa rådet och RKP prioriteras.

Myndigheten beräknar resurserna för arbetet mot GOB till närmare sextio årsarbetskrafter, placerade på spaningsrotel och KUT. Direkt under operativa chefen och OLG lyder den särskilda insatsenheten med (oftast) uniformerad personal för störningsverksamhet. På SamoKUT i Örebro finansieras två tjänster för GOB av Mittsamverkan. RUC är under utveckling men försvåras av samverkansområdets storlek. Parallellt pågår diskussioner i SAMEB. Bilateral samverkan sker i enskilda ärenden.

Exempel på insatser mot GOB under 2007: spaningsmord, narkotika-/grov ekonomisk brottslighet mot Bandidos i samverkan med Skåne och EBM, människosmuggling i samverkan med RKP och EU, grov narkotikabrottslighet tillsammans med Skåne, aktionsgrupp mot Alcatraz-objekt i Mittsam.

Det största hindret mot en effektiv bekämpning av GOB är bristande kompetens, avsaknad av resurser för spaning och utredning samt svårigheter i samverkan med externa aktörer som Tullverket, Ekobrottsmyndigheten m.fl.

Operativa rådet kan aldrig bli heltäckande med nuvarande representation. Kommunikationen till beslutsfattare i myndigheten fungerar dåligt. Därför bör samtliga operativa chefer delta i rådet så länge som vi har nuvarande myndighetsstruktur. Operativa rådets beslut uppfattas som vägledande i den mån de har direkt verkan mot den egna myndigheten. För att uppfatta dem som bindande önskar myndigheten större delaktighet i besluten. Rådets arbete liknar mera administration av brottsligheten än operativt arbete. Samordningen av insatser mot kriminella grupperingar är

bristfällig. Risken finns att flera län arbetar mot samma brottslingar utan att veta om varandra. En bättre ordning skulle nås genom samsyn, en starkare underrättelsetjänst inklusive geografiskt heltäckande RUC och fler aktionsgruppledare. RKP bör ha överblicken över GOB nationellt. RKP bör också utse aktionsgruppledare och döma av var ärenden ska ligga, även inom det egna samverkansområdet. Vid behov av resursförstärkning får myndigheten i de flesta fall den hjälp som behövs från RKP. Det finns alltid behov av mer resurser. Prioriteringar görs ständigt.

Myndigheten anser att en avdelad grundresurs för GOB i varje myndighet är den mest effektiva lösningen. RKP: s uppgift skulle vara att samordna spaning i alla former och underrättelsetjänst samt bidra med expertkunskaper och utveckling.

Nuvarande samverkansområde Mitt är för stort. Storstäderna blir dominerande. Mer optimalt vore samverkan mellan Västmanland, Dalarna, Värmland och Örebro. Samverkansområdenas betydelse måste tonas ned eftersom de brottsliga nätverken har en annan spridning.

Polismyndigheten Värmland

(Länspolismästaren Ulrika Herbst)

OLG styr arbetet mot GOB med den operativa chefen som ansvarig. De nationella styrdokumenterna bryts ned till lokala riktlinjer med fokus på de grävsta kriminella MC-gängen, systemhotande brottslighet och cannabis. Alcatraz-kretsen har det arbetets mot hela tiden. Arbetet bedrivs underrättelsestyrt. Direktiven från Operativa rådet eller RKP prioriteras och är oftast inte i konflikt med de lokala behoven.

Myndighetens resurser för arbetet mot GOB beräknas till knappt trettio årsarbetskrafter. Dessa tillhör kriminalavdelningen samt KUT. Vad SamoKUT: s verksamhet

innebär upplevs som diffust. Myndigheten samarbetar med norsk polis och tull samt svensk tull angående GOB. Det finns upparbetat lokalt samarbete med Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan och Räddningstjänsten. Planering för en RUC-enhet pågår tillsammans med Örebromyndigheten.

Exempel på insatser mot GOB under 2007: aktionsgrupp i Mittsam mot Alcatraz samt flera operationer mot Bandidos – enskilt och i samverkan.

Brist på resurser och information är de största hindren mot en effektiv bekämpning av GOB.

Möjligheten för Operativa rådets beslut att få genomslag försvåras av att varje myndighet fattar självständiga beslut och gör egna prioriteringar. Myndigheten har dock inga problem att följa rådets beslut. De uppfattas som gemensamma problem och blir bindande när Ipme gett klartecken. Det vore önskvärt med klarare direktiv för de representanter i Operativa rådet som kommer från mindre myndigheter. Resursförstärkning sker oftast från Tullverket. Myndigheten får polisiär förstärkning i första hand från RKP. Det upplevs enklare att få RKP:s hjälp med kvalificerade spaningsresurser än med personella resurser. Personliga kontakter med personalen på RKP verkar ha viss betydelse i sammanhanget.

Myndigheten är positiv till förslaget att placera ut aktionsgrupper, förutsatt att strukturen på samverkansområdet förändras. RKP skulle i det tänkta scenariot ha en samordnande roll.

Samverkansområde Mitt är för stort geografiskt. Flera av myndigheterna har inte några naturliga beröringspunkter gällande GOB. Värmlands naturliga samverkanspartner inom GOB är Västra Götaland. Det direkta operativa samarbetet fungerar bra även med Örebro. Myndigheterna är för små för att vara uthålliga i samverkan mot GOB.

Polismyndigheten i Uppsala län

(Länspolismästaren Erik Steen)

Myndighetens fokusområden inom GOB är MC-gäng, cannabis, multikriminella grupper, yrkeskriminella, systemhotande brottslighet och miljöer med ideologiska förtecken. Den operativa chefen ansvarar för och styr det operativa arbetet mot GOB. OLG, eller chefen för kriminalavdelningen på delegation, fattar beslut om prioritering av ärenden. Arbetet bedrivs i huvudsak underrättelsestyrkt. Inget ärende överförs från KUT till annan enhet innan eko-roteln berett informationen i syfte att komma åt vinningen av brottsligheten. Direktiv från Operativa rådet eller RKP prioriteras.

Myndighetens resurser för arbetet mot GOB beräknas till cirka åttio årsarbetskrafter. Här ingår ordningsavdelningens enhet för planlagda insatser och gatulangningsgruppen. Övriga är organiserade vid spaningsroteln och KUT. Myndigheten bidrar med medel till SamoKUT, som ansvarar för informationsutbyte och videomöten veckovis. SamoKUT upplevs ha begränsad operativ relevans. Samarbete med andra myndigheter sker lokalt, men inte genom samlokalisering. Inget regionalt samarbete – myndigheterna har olika struktur och ansvarsområden.

Exempel på insatser mot GOB under 2007: deltagande i den nationella insatsen rörande illegalt spel, ansvar för insats mot mc-relaterad brottslighet beslutad av Operativa rådet samt ansvar för bekämpning av kriminalitet som Alcatraz-objekt kan misstänkas för.

Den olika syn som myndigheterna har på GOB samt skillnader i resurser och kompetens är de största hindren mot en effektiv bekämpning.

Det behövs ett operativt råd eller liknande organ för nationell samordning. Rådets beslut uppfattas olika i myndigheten (bindande/rekommendation). Resursförstärkning sker oftast från Stockholm och RKP. Frågan om resursbrist är retorisk –

bristen finns men bör ställas mot kraven på annan verksamhet. Myndigheten har tidvis ett "ständigt" behov av resursförstärkning.

Myndigheten tror inte att det går att nå en regional överenskommelse om placering av resurser eftersom samverkansområdena saknar legitimitet. Strukturen måste vara fast – nationell nivå och/eller de 21 polismyndigheterna. Särskilda medel bör årligen tilldelas vissa myndigheter för att utveckla och förbättra verksamheten mot GOB. Operativa rådet bör utgöra en nationell OLG för strategisk och operativ ledning samt för att kunna initiera gemensamma insatser. RKP: s huvudansvar blir nationell/internationell samordning. Operativt ansvar åvilar de 21 myndigheterna. Viss specialistkompetens bör finnas endast på RKP. De myndigheter som mottagit särskilda medel blir anställningsmyndigheter, förslagsvis storstäderna, Linköping, Umeå, Uppsala samt t.ex. Örebro eller Dalarna.

Mittsamverkan är för stort – måste delas i två delar för att kunna fungera. E4 Gävle – Stockholm – rv 55 Västmanland-Gästrikland utgör infrastrukturen för mängdbrott och bör kunna bilda ramen för ett mindre samverkansområde.

Polismyndigheten Dalarna

(Länspolismästaren Sten-Olov Hellberg)

Den nationella underrättelseplanen inarbetas genom att Alcatraz-satsningen tillämpas fullt ut. Lokala yrkeskriminella listas med tolv objekt som kontinuerligt bevakas. Den operativa chefen ansvarar för och styr arbetet mot GOB. Arbetet bedrivs i huvudsak underrättelsestyrt i enlighet med PUM. Underrättelseflödet är dock bristfälligt eftersom systemen är myndighetsbegränsade. Direktiv från Operativa rådet och RKP kommuniceras via SamoKUT-representanten. Rådets beslut är oftast förankrade lokalt.

Myndigheten beräknar resurserna för arbetet mot GOB till knappt fyrtio årsarbetskrafter. SAMEB bör förbättras avsevärt för att nå operativ relevans. Inom myndigheten bedrivs särskild samverkan med samtliga kommuner ifråga om GOB. Samarbetet har varit fruktbart och har i någon kommun lett till gemensam handlingsplan mot systemhotande inslag. Myndigheten har stora bekymmer med systemhotande brottslighet och upplever det "lite ensamt i det dagliga arbetet". En ökad samordning och möjligheter till kraftsamling krävs.

Under 2007 genomfördes två insatser mot mc-kriminaliteten, beslutade av Operativa rådet.

För att åstadkomma en effektiv bekämpning av GOB måste samordning och underrättelsestöd på nationell nivå förbättras. RKP: s ansvar måste tydliggöras. Det saknas en nationell OLG och Operativa rådets status är oklar. Därtill saknas beslutsstruktur i samverkansområdet. Områdets utformning liksom myndigheternas olika geografiska ansvarsområden medför svårigheter att skapa RUC.

Operativa rådet fungerar inte optimalt. Rådets beslut följs såsom bindande. Det behövs en nationell strategisk och operativ ledningsgrupp. RKP: s ledningsgrupp har dubbla uppdrag – dels ett eget, dels ett otydligt nationellt ansvar. Operativ roll bör utvecklas till nationell OLG. Myndighetens behov av nationell resursförstärkning är större än vad som erhålls, t.ex. beviljades inte begäran till RKP om en aktionsgrupp. Behov av ständig förstärkning föreligger.

Myndigheten är skeptisk till förslaget att rikta GOB-resurser till samverkansområdena, eftersom den lokala anknytningen är avgörande för framgång. Istället kunde en mindre aktionsgrupp placeras i varje myndighet. Det skulle åvila RKP att hålla en större resurs som kan avropas för att vid behov "klä på" en lokal aktionsgrupp. Anställningsmyndighet skulle vara en stor myndighet eller RKP.

Samverkansområdet är för stort och saknar legitimitet! Regional ledningsgrupp saknas och samverkan bygger på överenskommelser. Uppsala orienterar sig mot Stockholm.

Polismyndigheten i Västmanlands län

(Länspolismästaren Ann-Marie Orler)

Den strategiska inriktningen för hela mittsamverkan innebär tidig bekämpning av GOB och i förebyggande syfte. Arbetet mot GOB bedrivs enligt myndighetens särskilda handlingsplan, grundad på Alcatraz-listan och övriga nationella direktiv. En särskild aktionsgrupp arbetar i nära samverkan med enheten för grova brott. Efter beslut om inriktning/prioritering i OLG planeras insatser gemensamt av chefen för grova brott och aktionsgruppledaren. Arbetet bedrivs i allt högre grad underrättelsestyrt. Över tid krävs dock en ständig förmåga att agera på akuta händelser relaterade till GOB. Myndigheten ser direktiven från Operativa rådet och RKP som ett stöd i det lokala arbetet, oavsett aktuell brottstyp.

Myndighetens resurser för arbetet mot GOB bör uppskattas till mellan trettio och fyrtio årsarbetskrafter, organiserade vid roteln för grova brott. Samverkan med andra brottsbekämpande myndigheter fungerar bra, främst i pågående operativa ärenden. Det finns ett behov att följa upp resursåtgången för gemensamma aktioner för att kunna utveckla och planera "aktionsgruppskonceptet" som arbetssätt mot GOB.

Exempel på insatser mot GOB under 2007: ett flertal insatser mot grupperingar som Hells Angels (Värmland), X-team (Gävleborg), Hog Riders och Brödrskapet samt utvalda kriminella personer i Västmanland.

De största hindren mot en effektiv bekämpning av GOB är att lagstiftningen inte är anpassad för att beivra de former av brottslighet som begås av yrkeskriminella individer. Detta gäller bland annat tillämpning av tvångsmedel, förverkande av pengar/värde och bedömning av gärningsmannaskap. Myndighetens uppfattning är att straffvärdet vid utpressning inte står i proportion till brottet, varför en straffskärpning är önskvärd.

Samverkansområdet är för stort geografiskt för att representationen i Operativa rådet ska vara tillräcklig. Man uppnår inte den lokala myndighetsförankring som krävs för att nå framgång. Rådets beslut uppfattas som bindande när dessa är avgränsade och konkreta. En bättre nationell samordning skulle kunna nås genom lokal förankring, ett fungerande nationellt underrättsystem och möjlighet till resurssamverkan på lokal myndighets initiativ. Myndighetens resursförstärkning har lämnats av nationella insatsstyrkan och RKP: s stöd med kvalificerade spaningsresurser. Det finns ofta behov av resursförstärkning, men inte ständigt.

Myndigheten är negativ till förslaget om aktionsgrupper med hänsyn till samverkansområdets utformning och vikten av lokal förankring. RKP borde redan i dag utveckla sin förmåga till samordning och understöd.

Polismyndigheten i Gävleborgs län

(Tf. länspolismästaren Gunnar Keventer)

Nationella projekt som t.ex. Alcatraz-satsningen har inarbetats genom en uttalad målsättning mot gäng och personer. Y-kriminella och Alcatraz-objekt följs upp månadsvis. Polisoperativa chefen ansvarar för och styr arbetet mot GOB. OLG sammanträder var 14:e dag. Den regionala ledningsnivån har inte satt sig, utan bygger på att de sex operativa cheferna kommer överens. Arbetet bedrivs i stort sett underrättsstyrt. Direktiv från Operativa rådet och RKP hanteras i OLG och i KUT – med största allvar!

Myndigheten beräknar resurserna för arbetet mot GOB till drygt tjugo årsarbetskrafter, tillhörande roteln för grova brott och KUT. SamoKUT ansvarar gentemot RKP. Myndigheten deltar i SamoKUT genom KUT-chefen och en öronmärkt årsarbetskraft. RUC saknas och olika lokala samverkansformer förekommer. Det är för lite verkstad!

Under 2007 genomfördes insatser mot mc-miljön beträffande utpressning.

De största hindren mot en effektiv bekämpning av GOB är bristande samordning inom regionen och nationellt. Kontaktvägarna mot RKP är otydliga, särskilt vid myndighetsöverskridande företeelser. Det krävs att någon håller i taktpinnen och pekar ut ansvaret.

Representationen i Operativa rådet är ingen bra ordning för ett samverkansområde med sex myndigheter. Rådet upplevs som lite anonymt och med en oklar roll. Rådets beslut uppfattas som starka rekommendationer. Det behövs en tillräckligt stor och tillräckligt snabb nivå där speciella resurser kan avropas. Systemet med förstärkningsrörelser fungerar inte i dessa sammanhang. Operativa rådet bör ha större ansvar och driva samordningsarbetet inom polisen och med andra myndigheter. Myndigheten får normalt den förstärkning som begärs, främst från RKP och de andra mitt-länen. Det finns inte behov av ständig förstärkning.

Myndigheten är positiv till förslaget om riktade GOB-resurser under förutsättning att samverkansområdet blir mindre. Alternativet är centraliserade resurser modell mordkommissionen. Rollen för RKP skulle bli samordning och viss spetskompetens samt att ta ett samlat grepp inom KUT-området.

Samverkansområdet är för stort för att fundera effektivt. Myndigheterna har olika syn på tillhörighet. Den regionala ledningsfunktionen måste klaras ut – rullande ordförandeskap är ingen lösning.

Samverkansområde Stockholm

Polismyndigheten i Stockholms län

(Länspolismästaren Carin Götblad)

Arbetet mot GOB är prioriterat i VP och bedrivs strategiskt mot utpekade personer och organisationer i samverkan. Den strategiska ledningsgruppen träffas varje månad tillsammans med andra myndigheter. Kopplas samman med förebyggande arbetet genom bl.a. särskild samverkan med kommunerna. Det operativa arbetet mot GOB styrs av OLG. Ansvaret åvilar både Länskriminalpolisen (LKP) och polismästardistriktet. Läns-KUT ansvarar LKP för. Projekt Nova pågår sedan flera år med särskilda resurser. Nova omfattar personer med knytning till grov brottslighet varav vissa är Alcatraz-objekt. Förebyggande åtgärder bedrivs mot ungdomar i de områden som utgör rekryteringsbas för GOB. De nationella strategiska styrdokumentet inarbetas som en del i myndighetens VP. Arbetet mot GOB uppfattas som både underrättelse- och händelsestyrt. Direktiv från Operativa rådet och RKP prioriteras lokalt i OLG.

Myndigheten uppskattar resursen för GOB till cirka 185 årsarbetskrafter, som är främst organiserade vid LKP. SamoKUT är samlokaliserad med läns-KUT och består av två handläggare från LKP och en från vardera Tullverket, Skattverket, Finanspolisen, Ekobrottsmyndigheten samt en dag i veckan även från Migrationsverket, Kronofogdemyndigheten och Försäkringskassan = RUC.

Exempel på insatser mot GOB under 2007 är projekt Nova samt insatser mot MC-kriminalitet och värdetransportrån.

De största hindren mot en effektiv bekämpning av GOB är a) övriga samhällets otillräckliga medvetenhet; bristen på informationsutbyte mellan myndigheter, b) avsaknad av nationell samordning och samverkan mellan myndigheterna, bristen på kvalificerad utrednings- och spaningspersonal samt

bristande utvärdering av verksamheten i linjen, c) avsaknaden av nationella/samkörda register och ett modernt fu-register, d) sekretesslagstiftningen som hindrar utbyte av information, bristande möjligheter att avlyssna datatrafik och avsaknad av lagliga förutsättningar att förverka brottspengar.

Besluten från Operativa rådet och lokala beslut kan komma att motverka varandra. Hänsyn måste alltid tas till lokala behov och lokala förhållanden. Det finns en risk med flera ledningsgrupper och för många beslutsnivåer. Det behövs en annan ordning för bättre nationell samordning och kraftsamling, men utformningen kan diskuteras. Möjligen skulle uppdraget kunna skifta mellan storstäderna. RKP:s ansvar är otydligt och det är inte effektivt. Resursförstärkning begärs sällan, utan det är tvärtom LKP som vanligen förstärker andra myndigheter.

Myndigheten är negativ till förslaget att placera ut aktionsgrupper. Medelsförstärkning bör riktas till utpekade myndigheter, framförallt storstäderna, samt några andra myndigheter med tydligt uppdrag mot GOB. Inriktningen bör vara att LKP renodlas till arbete enbart mot GOB. RKP:s uppgift skulle vara att ha nationellt och internationellt underrättelseansvar, att samordna nationella underrättelser och fenomen (t.ex. rånen mot Swedbank) samt att svara för snabb delgivning.

Polismyndigheten Gotland

(Tf. länspolismästaren Johan Grenfors)

Myndigheten har begränsade kunskaper om GOB, även om det finns lokala kopplingar till GOB. Det övergripande ansvaret för arbetet finns hos KUT, varifrån operativa frågor lyfts till OLG för beslut av ordföranden. KUT har uppdraget i VP: n att följa personer med GOB-koppling. Arbetet bedrivs i huvudsak underrättelsestyr. Direktiven från Operativa rådet och RKP upplevs inte vara i konflikt med de lokala behoven.

Knappt tio årsarbetskrafter arbetar mot GOB. Inga resurser avsätts till SamoKUT, men myndigheten deltar i möten m.m. RUC finns i samverkansområdet och en lokal RUC är under bildande på Gotland inom ramen för SAMEB, där även EBM och Kustbevakningen deltar.

Det största hindret mot en effektiv bekämpning av GOB är att resurserna är splittrade. Ett tydligare nationellt grepp bör eftersträvas inom underrättelseområdet och vid samordning av operativa insatser.

Representationen i Operativa rådet är en konsekvens av att rådet inte kan bli för stort. Strategin att satsa på samverkansområdena är riktig men kräver konsekvens och långsiktighet. Rådets beslut är vanligen förankrade; representanterna förutsätts ha mandat. Operativa rådets roll är dock otydlig i förhållande till RKP. Det kan endast finnas en nationell ledningsgrupp – strategisk och operativ. Myndigheterna måste vara representerade i en sådan nivå. RKP kan inte ha både eget operativt uppdrag och ett nationellt ansvar. Viss resursförstärkning har begärts och erhållits från RKP. Det finns inte behov av ständig förstärkning.

Förslaget att placera ut särskilda resurser är intressant och bör utvecklas. En sådan resurs måste dock vara rörlig och styras nationellt. RKP:s roll skulle vara samordning, koordinering och underrättelseverksamhet samt att ansvara för nationell ledningsgrupp.

Samverkansområdets huvudort skulle självklart vara anställningsmyndighet.

Samverkansområde Norr

Polismyndigheten i Västerbottens län

(Länspolismästaren Krister Sandqvist)

Myndigheten har kommit en bra bit på väg i PUM-arbetet. Detta är en grundbult i GOB-arbetet. Man har två OLG (en per polisområde) samt en strategisk ledningsgrupp. Man arbetar såväl med planlagd linjeverksamhet som planlagda insatser.

Samverkansområdet har en gemensam treårig omvärlds- och problemanalys. För myndigheten finns en hotbilsrapport. Därutöver gäller polisens planeringsförutsättningar; verksamhetsplanen följer RPS modell. Enligt VP:n ska etablering av kriminella nätverk eller annan grov, organiserad eller systemhotande brottslighet i länet förhindras. Det finns goda förutsättningar att följa upp GOB-arbetet med hänsyn till problemets relativt ringa omfattning.

Alcatraz och andra beslut i Operativa rådet hanteras genom att uppdrag ges till den regionala OLG samt till myndighetens två OLG. Verksamheten i Operativa rådet kommuniceras inom samverkansområdet.

Myndighetens resurser för bekämpningen av GOB beräknas till drygt 30 årsarbetskrafter som tillhör länskrims rotel för grova brott eller KUT. Fem årsarbetskrafter finns på SamoKUT. I Västerbotten finns ingen RUC eller i övrigt samlokalisering mellan myndigheter. Någon diskussion har ännu inte förekommit i länsstyrelsen.

Exempel på planlagda insatser mot GOB är en större aktion rörande bl.a. dieselsmuggling beslutad av den regionala operativa ledningsgruppen och finansierad av Operativa rådet samt en insats mot X-teams etablering i länet.

Det största hindret mot en effektiv bekämpning av GOB är att svensk polis inte har följt direktivet att genomföra PUM fullt ut. Om alla verkligen gjorde detta skulle verksamheten och samordningen fungera bättre. Varje samverkansområde måste

skapa en fungerande SamoKUT och inrätta en regional OLG. En nationell OLG enligt PUM saknas i dag men bör kunna inrättas genom vissa förändringar i Operativa rådet. En nationell bild av brottsligheten saknas. RKP har ansvar för att ta fram denna bild.

Myndigheten är positiv till att skapa en aktionsgrupp i samverkansområdet och kan tänka sig att vara anställningsmyndighet. Det bedöms som avgörande att ansvaret tilldelas en viss myndighet via beslut av Rikspolischefen. Frågan bör med andra ord inte överlåtas till samverkansområdena att avgöra i konsensus. Det är viktigt att beakta rekryteringsmöjligheten för den myndighet som utses. Finansieringsfrågan kan lösas genom ändringar i aspirantfördelningen, d.v.s. de medel som ännu inte har fördelats.

Samverkansområdet fungerar bra och har legitimitet.

Polismyndigheten i Norrbotten

(Tf. länspolismästaren Håkan Karlsson)

GOB förekommer endast i ringa omfattning i Norrbotten. Det arbete som bedrivs utförs så långt ut i linjeverksamheten som möjligt. Narkotikaroteln och KUT har ett särskilt ansvar. Om det behövs sker kraftsamling genom att man skapar särskilda insatser. Myndighetens operativa arbete fungerar generellt bättre än det strategiska. Arbetet bedrivs underrättelsestyrt enligt PUM, men svagheter i inhämtningen finns. Den operativa chefen är ordförande i OLG.

En viss stagnation har inträtt och en omstart är nödvändigt att genomföra.

I samverkansområdet finns en regional OLG som SamoKUT arbetar mot. Någon samsittning i RUC-form förekommer inte.

Den insats man deltagit i under 2007–08 är operationen mot bl.a. dieselsmuggling.

De hinder som finns handlar om svårigheten att få ut den rätta informationen till patrullerna allra längst ut i linjen samt

svårigheten att få fram konkret, operativt relevant information, om den grövsta brottsligheten.

Det är Västerbotten som representerar samverkansområdet i Operativa rådet. Denna ordning fungerar bra och det sker hela tiden en muntlig och skriftlig kommunikation. Besluten i Operativa rådet uppfattas som bindande av myndigheten. I dieseloperationen har förstärkningarna i första hand kommit från samverkansområdet och i andra hand från RKP.

Om en aktionsgrupp skulle inrättas regionalt bör RKP vara huvudman för den istället för någon av myndigheterna i samverkansområdet. Detta är en konsekvens av den befintliga myndighetsstrukturen.

Samverkansområdet har legitimitet och fungerar bra. Dock känns anknytningen mellan Luleå och Sundsvall som ganska avlägsen.

Polismyndigheten i Västernorrlands län

(Tf. länspolismästaren Per Silverliden)

Arbetet i den regionala operativa ledningsgruppen bygger på god underrättelseverksamhet där resultatet av lägesrapport och underrättelseplan styr verksamhetsplaneringen. OLG ansvarar för och styr arbetet mot GOB, som bedrivs på KUT/SamoKUT, länskrim och näpo. Den nationella inriktningen framgår av VP:n, där strategin bland annat är att spåra och förverka vinning av brott, försvåra nyrekrytering till nätverk samt skydda personer som utsätts för hot från kriminella nätverk. Arbetet bedrivs underrättelsestyrt. Direktiv från Operativa rådet och RKP kanaliseras genom den regionala operativa ledningsgruppen till OLG.

Myndigheten har inga särskilt avsatta resurser för arbetet mot GOB, utan bildar vid behov grupper sammansatta av personal som i vanliga fall arbetar mot annan allvarlig brottslighet. SamoKUT är bemannad av fyra årsarbetskrafter. Samverkan,

utan samlokalisering, sker med Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Finanspolisen, Kustbevakningen och Tullverket.

Under 2007 har myndigheten deltagit i aktionen mot bl.a. dieselsmuggling, en aktion mot grov människosmuggling som lett till att flera gärningsmän lagförts och riktade insatser mot kriminella organiserade grupper som FFL. De största hindren mot en effektiv bekämpning av GOB är kompetensfrågor vid KUT, som t.ex. att IT-applikationerna inte är funktionella och gör systemet trögt. Inte heller datalagstiftningen är funktionell. Dessutom är dessa ärenden kostsamma och tunga. Myndigheten budgeterar inte för dessa uppgifter.

Arbetet i den regionala operativa ledningsgruppen visar på ett gott samarbete och god förståelse för Operativa rådet ute i myndigheterna. Ett hinder skulle ändå kunna vara att myndigheter inte arbetar enligt PUM. Rådets beslut uppfattas som bindande; det har rätt stor delaktighet i tagna beslut. Myndigheten anser att den nuvarande ordningen för Operativa rådet fungerar och att arbets-/ansvarsfördelningen mellan nationell, regional och lokal nivå är tydlig. Förstärkning i form av personal eller utrustning har lämnats av annan myndighet eller RKP. Det finns inte behov av ständig resursförstärkning.

En regionalisering av resurser mot GOB skulle medföra ett steg tillbaka i utvecklingen. All hög kompetens skulle hamna på ett ställe. Med samverkansområdets geografiska förutsättningar skulle detta inte gynna det arbete som nu genomförs och som fungerar väl p.g.a. god samverkan och snabba förstärkningsrörelser.

Verksamheten i samverkansområde Norr fungerar mycket väl eftersom alla tar sitt ansvar för samverkan och för att ett gott resultat ska uppnås.

Polismyndigheten i Jämtlands län

(Tf. länspolismästaren Håkan Modin)

Arbetet mot GOB bedrivs enligt PUM och i huvudsak underrättelsestyrt. Det är svårt att hålla en flerårig plan med bestämda mål ifråga om brottsbekämpningen, därför sker verksamhetsplaneringen på årsbasis. VP:n följer den nationella strategin och nationella insatser som Alcatraz. Det finns en lokal strategi mot GOB med fokus på yrkeskriminella, särskild samverkan med Norge m.m. Omfattningen av GOB i myndigheten är liten. Ansvar för GOB åvilar operativa chefen med OLG som stöd, samt chefen för KUT. När det gäller direktiven från Operativa rådet och RKP påpekas att underrättelseplanen för 2008 ännu inte är klar, vilket den borde vara. Alcatraz löper vidare och det finns lokala behov som måste prioriteras.

Myndighetens resurser för bekämpningen av GOB beräknas till cirka 15 årsarbetskrafter som tillhör kriminalavdelningen. Myndigheten bekostar en fjärdedel av resursen i SamoKUT. Lokal operativ samverkan sker med övriga myndigheter.

Under 2007 deltog myndigheten i nationell Alcatraz-insats, operationen mot dieselsmuggling samt egna insatser mot yrkeskriminella.

Det som hindrar en effektiv bekämpning av GOB är ytterst en fråga om fördelning av resurser som är särskilt svår i små myndigheter. Därtill brister samordningen över myndighetsgränserna. Det bör finnas ett tydligare nationellt ansvar.

Samverkansområdets representation i Operativa rådet fungerar bra och utan hinder. Rådets beslut uppfattas som bindande. Det finns inte behov av ständig resursförstärkning. I dieseloperationen lämnades förstärkning från den egna regionen och från RKP.

Myndigheten är positiv till förslaget att placera ut aktionsgrupper. Det torde dock vara svårt att få genomslag då

samverkansområdena saknar beslutslegitimitet. Därför måste resursen ställas till en utpekad myndighet med tydligt ansvar för andra myndigheter. RKP:s uppgift blir då samordning samt nationell och internationell underrättelseverksamhet. Det krävs en nationell ledningsgrupp i fråga om GOB. Enbart tillräckligt stora myndigheter kan klara rekryteringen och därmed vara anställningsmyndigheter. Det är tveksamt om Nordsam skulle ha en egen aktionsgrupp eller om det vore tillräckligt att kunna avropa resurser vid behov.

Samverkansområde Norr fungerar bra. Jämtland har dock större operativ koppling söderut än norrut (vägarna E 14 och E 4).

Rikskriminalpolisen

(Rikskriminalchefen Therese Mattsson)

RKP har fokus på GOB och anser det vara en av dess huvuduppgifter (de övriga två är särskilda händelser och internationella frågor). Detta framgår bl. a. av RKP:s VP. Chefen för kriminalpolisenheten leder OLG.

RKP har såväl strategisk som operativ ledningsgrupp, i likhet med polismyndigheterna.

Beslut i Operativa rådet har prioritet och är resurssäkrade via RKP:s OLG.

De största hindren mot en effektiv bekämpning av GOB är avsaknaden av ett nationellt underrättelseregister, sekretessfrågorna samt polismyndigheternas skiftande kompetens i frågan.

Operativa rådet bör få ett tydligare mandat att ta bindande beslut. Dessutom bör ett nationellt samverkansråd bildas så att länspolismästare och andra myndighetschefer på strategisk nivå får möjlighet att ta del av beslutsunderlag för nationell satsning och därmed även påverka denna satsning.

Säkerhetspolisen

(Generaldirektören Anders Danielsson)

SÄPO är positiv till förslaget att skapa fasta aktionsgrupper.

Problemet med dagens lösning är att man har skapat ett operativt råd utan strukturer och utan mandat. Myndighetsstrukturen medför att man istället får bygga på existerande strukturer. Därför bör en länspolismästare per samverkansområde utses av RPS – eller ännu hellre av regeringen – att ansvara för en aktionsgrupp. Man kan återropa beslutet att inrätta personsäkerhetsenheter vid fyra polismyndigheter. Det är de berörda länspolismästarnas ansvar att betjäna övriga polismyndigheter i landet.

I SOU 2007:39 Framtidens polis – krav och förväntningar s. 128 f beskrivs problematiken med att upprätthålla den nödvändiga kompetensen på alla de platser där polisen är verksam. Enligt utredningen krävs en tydligare specialisering t.ex. avseende den grova organiserade brottsligheten och andra brott med mycket höga straffvärden. Det är inte den lokala polisen som normalt har att handlägga den typen av ärenden utan poliser med särskild kompetens från andra delar av polisorganisationen.

Operativa rådet bör endast besluta i nationella förstärkningsfrågor. I övrigt bör besluten ske på regional nivå.

Från SÄPO kommer man att lämna förslag till förbättrat skydd för bevispersoner, politiker, journalister och myndighetsföreträdare. Detta arbete skall bedrivas såsom lokalt personsäkerhetsarbete (till skillnad från det särskilda personsäkerhetsarbetet). Det lokala personsäkerhetsarbetet bedrivs i dag vid 21 polismyndigheter där det finns många olika organisatoriska lösningar. Brister finns bl.a. vad gäller struktur och enhetlighet. Det vore angeläget att koppla det lokala personsäkerhetsarbetet till de fasta aktionsgrupperna.

Förbättrad kriminalunderrättelse- verksamhet, operativ förstärknings- verksamhet och internationell samverkan

Rikskriminalchefen Therese Mattsson

Inledning

Med anledning av uppdraget bildades en expertgrupp bestående av företrädare för Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen, olika polismyndigheter och andra berörda myndigheter. Med hänsyn till att uppdraget består av tre delar bildades lika många undergrupper enligt följande, kriminalunderrättelseverksamhet, operativ förstärkningsverksamhet och internationell samverkan. Även i dessa grupper har företrädare för Rikspolisstyrelsen, Rikskriminalpolisen och berörda myndigheter deltagit. Dessutom har en majoritet av Polisens samverkansområden (SamO) varit representerade. Vilka myndigheter som deltagit i samtliga grupper framgår av *bilaga 2*.

Utgångspunkten för uppdraget har varit att varje polismyndighet även fortsättningsvis ska ansvara för verksamheten inom sitt geografiska område samt att det krävs kompetens för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten på lokal, regional och nationell nivå. Med hänsyn till att den grova organiserade brottsligheten är geografiskt gränsöverskridande gäller det emellertid att identifiera samarbets- och ledningsformer för att överbrygga Polisens

myndighetsgränser. Här utgör dagens organisation med 21 fristående polismyndigheter ett visst hinder.

Justitiedepartementet har klargjort att sekretessfrågor mellan olika myndigheter inte ska behandlas i detta uppdrag. De i tidigare utredningar identifierade problemen med sekretesslagstiftningen som hinder mot myndighetssamverkan kvarstår således. Under arbetet med detta uppdrag har det framkommit att Justitiedepartementet har för avsikt att utreda sekretessfrågan i särskild ordning. Detta välkomnas eftersom sekretessen mellan myndigheter utgör ett betydande hinder vid samverkan.

En grundläggande förutsättning för effektiv bekämpning av den grova organiserade brottsligheten är att Polisen har goda möjligheter att behandla, t.ex. samla in och söka bland, personuppgifter. Rikspolisstyrelsen har yttrat sig över promemorian *Behandling av personuppgifter i Polisens brottsbekämpande verksamhet* (Ds 2007:43) och fört fram synpunkter på hur ny lagstiftning bör utformas för att kunna stödja verksamheten. Det är av stor vikt att de framförda synpunkterna beaktas i sin helhet vid lagstiftningsarbetet för att ett adekvat systemstöd skall kunna utvecklas för de föreslagna åtgärderna. Särskilt kan nämnas att alltför omfattande sökbegränsningar och kortvariga gallringsfrister utgör hinder i kampen mot grova brott samt grov organiserad brottslighet.

Rapporten är indelad i tre huvudkapitel, kriminalunderrättelseverksamhet, operativ förstärkningsverksamhet och internationell samverkan. Vissa förslag kräver författningsändringar och vissa förslag kräver att Rikspolisstyrelsen fördelar medel för att täcka kostnader som uppkommer på nationell nivå.

Förbättrad kriminalunderrättelseverksamhet

Enligt uppdraget ska de roller och ansvar som olika myndigheter bör ha i en nationellt samordnad kriminalunderrättelseverksamhet klargöras. Det ska också övervägas och lämnas förslag till åtgärder som syftar till att undanröja eventuella hinder för en väl fungerande kriminalunderrättelseverksamhet.

Kriminalunderrättelseverksamhet bedrivs både inom polisverksamheten och på t.ex. Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Kriminalvården. Det är av mycket stor vikt att samverka med dessa myndigheter kan ske utan alltför stora hinder i form av sekretess. Utredaren har valt att fokusera på den polisära kriminalunderrättelseverksamheten. Det är emellertid viktigt att understryka att den underrättelseinformation som finns hos berörda myndigheter i möjligaste mån bör göras tillgänglig för alla samverkande myndigheter, även i form av sammanställningar av underrättelser för att på så sätt ge en breddad bild av brottsligheten.

Kriminalunderrättelseprocessen utgörs av fyra steg; inhämta, bearbeta, analysera och delge. Under arbetet med detta uppdrag har arbetsgruppen inkommit med många förslag till förbättringar. Utredaren ämnar inte redogöra för alla i denna rapport. De förslag som uteslutits kommer att beredas inom Rikskriminalpolisen och presenteras i ett annat forum. I denna rapport behandlas inhämtning, bearbetning och analys. Avsnittet inleds emellertid med en beskrivning av behovet av en enhetlig kriminalunderrättelsetjänst.

En enhetlig kriminalunderrättelsetjänst

Förslag: Rikspolisstyrelsen bör fastställa en enhetlig nationell organisation för kriminalunderrättelsetjänsten.

Regionala underrättelsecentrum (RUC) bör skapas även i samverkansområdena Norra, Mellersta och Östra.

Rikskriminalpolisens underrättelsesektion bör fortsätta att utvecklas mot ett multidisciplinärt nationellt underrättelsecentrum.

Nuvarande förhållanden

Polisens arbete ska bedrivas enligt Polisens underrättelsemodell (PUM). Detta är en modell för ledning och styrning av planlagd operativ polisverksamhet där beslut om inriktning, prioritering och genomförande av polisiär verksamhet baseras på underrättelser och annan relevant kunskap. Kriminalunderrättelseverksamheten har därför en central roll i modellen.

Enligt Polisens underrättelsemodell ska kriminalunderrättelsetjänstens verksamhet bedrivas på lokal, regional och nationell nivå med gemensam inriktning.

Den lokala kriminalunderrättelsetjänsten utgör grunden i underrättelseverksamheten. Den arbetar dels med de problem som är viktiga för den egna polismyndigheten, dels medverkar den i kriminalunderrättelseverksamhet som har regional, nationell och internationell bäring.

På regional nivå finns sex samverkansområden (SamO), nämligen Norra, Mellersta, Stockholm, Östra, Västra och Södra. För att knyta samman den lokala och nationella kriminalunderrättelseverksamheten finns det, utifrån vad som överenskommit mellan polismyndigheterna i respektive samverkansområde, en regional nivå för kriminalunderrättelsetjänsten (SamOKUT). Kriminalunderrättelsetjänstens organisation på den regionala nivån är beroende av hur

samverkansavtalet ser ut mellan polismyndigheterna. Samverkansområdets kriminalunderrättelsetjänst har ett regionalt ansvar. Vid samverkansområdena Södra, Stockholm och Västra har respektive storstadsmyndighet inrättat den regionala kriminalunderrättelsetjänsten (SamOKUT) i anslutning till dess läns kriminalunderrättelsetjänst. I samverkansområde Norr har polismyndigheterna enats om en fristående regional kriminalunderrättelsetjänst (SamOKUT) som verkar för hela regionen. I samverkansområdena Mellersta och Östra har polismyndigheterna kommit överens om att samverkansansvarig enhet ska utgöras av länskriminalunderrättelsetjänsten i Örebro respektive Östergötland.

Den regionala kriminalunderrättelsetjänsten ska vara samverkans- och samordningsfunktion för kriminalunderrättelsetjänsten inom respektive samverkansområde samt mellan dessa områden. Den ska svara för samverkansområdets gemensamma verksamhet med inriktning mot strategiska frågor samt avseende länsöverskridande och myndighetsgemensam brottslighet. Vidare ska regional kriminalunderrättelsetjänst utgöra en länk till Rikskriminalpolisens kriminalunderrättelsetjänst i den operativa och strategiska verksamheten, samt rörande utbildning och metodutveckling.

Polismyndigheterna i Västra Götalands, Stockholms och Skåne län driver i projektform regionala underrättelsecentrum (RUC). Myndighetsrepresentationen varierar något mellan de olika underrättelsecentrumen, i t.ex. Västra Götaland ingår polismyndigheterna i Västra Götalands och Hallands län, Ekobrottsmyndigheten, Skattebrottsenheten, Skatteverkets fiskala del, Tullverket, Finanspolisen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen, Åklagarmyndigheten samt SÄPO. Centrumen består av en styrgrupp och en handläggargrupp. Styrgrupperna möts ungefär en gång per månad. Prioriterade områden och grunden för verksamheten är den s.k. Alcatraz-listan som fastställs av Operativa rådet.

Den nationella kriminalunderrättelseverksamheten bedrivs vid Rikskriminalpolisen och är huvudsakligen inriktad mot grova

brott och grov organiserad brottslighet på nationell och internationell nivå. Rikskriminalpolisen ska inom vissa prioriterade områden bedriva långsiktiga operativa underrättelseprojekt samt strategiska projekt. Eftersom projekten även drivs internationellt krävs nationell samordning. Enligt 3 § 1 förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen jämförd med Rikspolisstyrelsens arbetsordning svarar Rikskriminalpolisen för samordningen av Polisens kriminalunderrättelseverksamhet och har därför mandat att besluta om inriktningen för kriminalunderrättelsetjänstens verksamhet i hela landet. Polismyndigheterna ska inkludera den beslutade nationella inriktningen i sina verksamhetsplaner enligt Polisens underrättelsemodell.

Vid Rikskriminalpolisens underrättelsesektion har Tullverket, Skatteverket, Kriminalvården och Kustbevakningen placerat sambandsmän. Avsikten är att operativ och strategisk underrättelseinformation om den grova organiserade brottsligheten ska samordnas på en nationell och myndighetsöverskridande nivå. Detta genom att på ett och samma ställe samla in, bearbeta och analysera olika myndigheters information för att på så sätt sammanställa en gemensam nationell bild av den grova organiserade brottsligheten så långt som sekretesslagen medger detta. Underrättelsesektionen vid Rikskriminalpolisen utgör således ett nationellt underrättelsecentrum (NUC).

Polisavdelningen vid Rikspolisstyrelsen har under hösten 2007 skickat ut en enkät till polismyndigheterna angående hur dessa har infört Polisens underrättelsemodell (PUM). Analysen av svaren är inte klar men det kan konstateras att Polisens underrättelsemodell är införd strukturmässigt i alla myndigheter. Arbetsättet måste dock utvecklas och förbättras vilket Rikspolisstyrelsen enligt uppgift ämnar göra genom uppföljande åtgärder. Vad gäller den regionala delen av Polisens underrättelsemodell råder olika uppfattningar om hur pass väl denna är införd i de olika samverkansregionerna. Uppfattningarna skiljer sig åt även mellan olika myndigheter inom samma region. Det bör anmärkas att Polisens

underrättelsemodell inte heller är fullt ut införd på nationell nivå eftersom det saknas en nationell strategisk ledningsgrupp (SLG) med ett mandat att besluta om den strategiska inriktningen av polisverksamheten. Rikskriminalpolisen har mandat att besluta den nationella inriktningen av underrättelseverksamheten. De konstitutionella förutsättningarna för att införa modellen på regional och nationell nivå saknas. Regionalt kan detta åtgärdas genom samverkansavtal. För att införa modellen på nationell nivå krävs emellertid ett utökat eller tydligare mandat för Rikskriminalpolisen.

Kriminalunderrättelseverksamheten i Sverige är inte enhetlig. Organisation och arbetssätt skiljer sig åt mellan olika samverkansområden. Det finns fortfarande enheter inom varje polismyndighet som arbetar underrättelsemässigt inom specifika brottsområden men utanför den övriga kriminalunderrättelsetjänsten. Detta förekommer bl.a. på narkotika- och gränskontrollenheter.

Behovet av förändring

Kriminalunderrättelsetjänsten bör ha en likformig och sammanhängande struktur i hela landet. Det finns risk för att enheter som arbetar underrättelsemässigt inom specifika brottsområden inte följer beslutade prioriteringar och inriktningar. Vid bekämpning av den grova organiserade brottsligheten är det viktigt att inhämtningen sker i enlighet med den nationella kriminalunderrättelseinriktningen och att av Rikskriminalpolisen beslutade gemensamma nationella metoder används. Risken är annars att de brottspecifika enheterna inte delger viktig information till kriminalunderrättelsetjänsten. Det ostrukturerade arbetssättet är inte heller förenligt med att den grova organiserade brottsligheten är multikriminell. Enheter som arbetar underrättelsemässigt inom specifika brottsområden riskerar att försvåra hela underrättelseprocessen om deras arbete inte är en del i den samlade underrättelseprocessen.

Det är viktigt att bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten sker multidisciplinärt. De regionala underrättelsecentrumen fyller därför en viktig funktion. Rikskriminalpolisens underrättelsesektion bör fortsätta att utvecklas mot ett multidisciplinärt nationellt underrättelsecentrum.

Genom att polismyndigheterna inte fullt ut organiserat sig utifrån underrättelseledd polisverksamhet (PUM) är kriminalunderrättelsetjänsten i alltför stor utsträckning en resurs för förundersökning. På så sätt avsätts inte tillräckliga resurser för det underrättelseledda arbetet varför underlagen för beslut i de strategiska och operativa ledningsgrupperna (SLG och OLG) ofta inte håller tillräcklig kvalitet. Den operativa ledningsgruppen (OLG) styr inte heller kriminalunderrättelsetjänsten fullt ut genom att beställa underrättelseprodukter.

Förslag till åtgärder

Rikspolisstyrelsen bör med stöd av 14 § förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen fastställa en enhetlig nationell organisation för kriminalunderrättelsetjänsten. Den bör täcka hela underrättelseprocessen och de tre nivåerna. De enheter som i dag arbetar underrättelsemässigt inom specifika brottsområden utanför kriminalunderrättelsetjänsten bör knytas till den övriga underrättelseverksamheten.

För varje nivå ska det ske en tydlig ledning av underrättelseinhämtningen inom ramen för de nationella prioriteringarna mot grov organiserad brottslighet.

Samverkansformer mellan Polisens kriminalunderrättelsetjänst och andra myndigheter bör skapas även i samverkansområdena Norra, Mellersta och Östra i form av regionala underrättelsecentrum (RUC). Som redovisats ovan är det emellertid viktigt att inte skapa underrättelseenheter som är fristående från kriminalunderrättelsetjänsten. Risken är annars att information inte delges övrig kriminalunderrättelse-

verksamhet. Respektive samverkansområde bör därför tillse att informationen som skapas på underrättelsecentrumen tillförs Polisens kriminalunderrättelseverksamhet. Detta underlättas om varje samverkande myndighet placerar sambandsmän på varje samverkansområdes kriminalunderrättelsetjänst (SamOKUT) utifrån det regionala behovet. För att uppnå en enhetlig kriminalunderrättelseverksamhet ska varje underrättelsecentrum arbeta inom de nationella prioriteringarna. När ärenden initieras är det viktigt att man har kvalitetssäkrade och relevanta underlag.

Det är viktigt att Rikskriminalpolisens kriminalunderrättelseverksamhet fortsätter att knyta till sig sambandsmän från andra myndigheter. Det nationella underrättelsecentrumet ska arbeta operativt och strategiskt med ett multidisciplinärt perspektiv mot den grova organiserade brottsligheten. Centrumet ska ta fram underlag till Rikskriminalpolisens strategiska ledningsgrupp och till det samverkansråd mot grov organiserad brottslighet som utredaren förordar ska skapas. På så sätt kommer besluten därifrån att vara välunderbyggda och präglas av ett multidisciplinärt synsätt.

Inhämtning. Betydelsen för kvaliteten på såväl de operativa som strategiska produkterna

Förslag: Rikspolisstyrelsen bör fortsätta utvecklingen av ett sökverktyg för informationsbehandling i underrättelseverksamheten.

Nuvarande förhållanden

Kriminalunderrättelsetjänstens övergripande uppdrag är att förse Polisen med kunskap som kan omsättas i operativ verksamhet eller strategiska beslut.

Den nationella KUT-desken vid Rikskriminalpolisen tar emot, grundbearbetar och registrerar en stor mängd inkommande underrättelseuppslag i kriminalunderrättelseregistret (KUR). Informationen kommer framförallt från polismyndigheter och andra brottsbekämpande myndigheter i Sverige, från de i andra länder utstationerade sambandsmännen samt från Europol och Interpol. Efter registreringen skickas grundhandlingen vidare för ytterligare åtgärder vid kriminalunderrättelse-tjänsten (se nedan).

En viktig inhämtningskälla vid bekämpning av den grova organiserade brottsligheten är överskottsinformation från hemlig teleavlyssning och teleövervakning. Vid vissa polismyndigheter kan kriminalunderrättelsetjänsten efter beslut av förundersökningsledaren ta del av denna typ av överskottsinformation. Vid andra myndigheter är underrättelseverksamheten förhindrad till detta på grund av skilda interna rutiner. Det finns därför behov av en enhetlig struktur.

Det finns en rad andra inhämtningskällor där metoderna är tillgängliga och inga lagliga hinder finns men som inte används alls eller bara används i begränsad omfattning. Exempel på detta är sidoinformation vid brottsutredningar och användande av audiodatabas för röstidentifiering. Det bör även övervägas att tillskapa en nationell tipsfunktion för personer med insyn i den grova organiserade brottsligheten för att riskfritt kunna informera Polisen. Det finns en stor potential för att förbättra informationsflödet till underrättelsetjänsten.

Behovet av förändring

En bred inhämtningsprocess är viktig för kriminalunderrättelseverksamheten och därmed ytterst den operativa verksamheten. En nationell strategi i detta hänseende bör utarbetas som garanterar denna möjlighet.

Förslag till åtgärder

Varje polis- och åklagarmyndighet bör verka för att kriminalunderrättelseverksamheten bereds möjlighet att ta del av ovan beskrivna sido- och överskottsinformation. Som ett led i detta bör polismyndigheterna fortsätta att implementera det sökverktyg som framtagits. Rikspolisstyrelsen och Rikskriminalpolisen bör fortsätta att utveckla sökverktyg med syfte att höja kvaliteten på underrättelseprodukterna och sammankoppla underrättelsearbetet med det operativa arbetet vid inledande eller under pågående förundersökning.

Bearbetning – Polisens tekniska stöd

Förslag: Rikspolisstyrelsen bör prioritera behovet av IT-stöd för kriminalunderrättelseverksamheten.

Nuvarande förhållanden

Arbetet inom kriminalunderrättelseverksamheten bedrivs i underrättelseprocessen i vilken information förädlas till underrättelser. I underrättelseprocessen ingår att planera vilken information som behövs för arbetet. Därefter ska informationen hämtas in med hjälp av olika metoder och bearbetas för att skapa överblick. Den i underrättelseprocessen insamlade informationen bedöms för registrering i kriminalunderrättelseregistret (KUR). Kriminalunderrättelseregistret skapades som en provisorisk lösning för att se vilka personer och dokument som finns registrerade i Polisens underrättelseverksamhet. Ursprungshandlingarna finns emellertid inte tillgängliga i systemen vilket innebär att handlingarna får efterfrågas från varje polismyndighet som fört in uppgiften. Registret kan i dag liknas vid ett diarium. Efter beslut kan information registreras även i

särskilt undersökningsregister (SUR)⁵. Kartläggning av den grova organiserade brottsligheten sker oftast i särskilda undersökningar. Genom analys länkas uppgifter samman och sammanhang, nätverk och skeenden värderas. Resultatet blir ett underlag för strategiska och operativa beslut inom polisverksamheten som sedan delges berörd beslutsfattare. Genom att utvärdera resultatet av vidtagna operativa åtgärder och underrättelsernas betydelse för dessa är tanken att verksamheten tillförs ny kunskap som kan användas i framtiden.

I dag saknas tekniska verktyg för resurssparande registrering. Inom Polisen tvingas man utföra manuellt dubbelregistreringsarbete istället för att ha ett verktyg som automatiskt skickar data för granskning till avsedda mottagare. En polis som skriver en polisanmälan som han eller hon bedömer vara intressant i ett underrättelseperspektiv måste först registrera själva anmälan. Därefter måste polismannen upprätta en underrättelsepromemoria. Promemorian skickas sedan till kriminalunderrättelsetjänsten. Bedöms den ha underrättelsevärde måste personal på underrättelseavdelningen manuellt registrera uppgifterna i kriminalunderrättelseregistret (KUR).

Kriminalunderrättelseverksamheten saknar också optimala tekniska verktyg för sökning och man har inte tillgång till viktiga databaser. Exempelvis saknas möjlighet att söka fram huruvida en person är gripen, anhållen eller om personen förekommer i någon särskild undersökning. För att få vetskap om sådan information får medarbetare på kriminalunderrättelsetjänsten kontakta de olika myndigheterna eller besöka kollegor istället för att uppgifter finns tillgängliga via Polisens IT-system.

⁵ Särskilda undersökningar får enligt 14 § polisdatalagen inledas om det finns anledning anta att allvarlig brottslighet har utövats eller kommer att utövas. Undersökningarna sker i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller för beslut om andra åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott.

Behovet av förändring

Ett modernt nationellt kriminalunderrättelsesystem saknas. I dag lägger kriminalunderrättelseverksamheten alltför stora resurser på manuellt registreringsarbete och sökningar. Detta på bekostnad av bearbetning och analys. Underlagen som kriminalunderrättelsetjänsten skapar blir därför ofta ofullständiga. Personal vid kriminalunderrättelsetjänsten måste kunna göra sökningar i alla Polisens databaser och på så sätt få reda på om en person förekommer i ett polisiärt register eller inte. Svaren ska ges efter behörighetsnivå där vissa speciellt utpekade personer inom kriminalunderrättelsetjänsten ska ha tillgång till all information. Eftersom kriminalunderrättelseverksamhet sker i syfte att ge underlag för beslut om förundersökning eller för beslut om särskilda åtgärder för att förebygga, förhindra eller upptäcka brott behöver produkterna vara av högsta möjliga kvalitet. Detta innebär att produkterna måste grunda sig på Polisens samlade kunskap.

Förslag till åtgärder

En del av problemen kan enbart lösas genom en ny lag för hur Polisen får behandla personuppgifter, men en del förändringar kan göras redan nu. Det är därför viktigt att Rikspolisstyrelsen prioriterar behovet av IT-stöd för kriminalunderrättelseverksamheten. En nationell teknisk lösning för Polisens avrapportering och – efter granskning och godkännande – automatisk registrering av information i tillämplig databas samt ett nationellt sökverktyg måste skyndsamt utvecklas. Till exempel bör sökningar kunna ske i fler databaser än i dag och i fler särskilda undersökningar. Vid sökning ska svar ges utifrån behörighetsnivå samt geografisk tillhörighet.

Analys – Strategisk analys

Förslag: Rikskriminalpolisen bör utöka antalet strategiska kriminalunderrättelseanalytiker.

Rikskriminalpolisen bör ytterligare förstärka analytikerkompetensen inom utredningsområdet och polismyndigheterna bör bygga upp motsvarande kompetens.

Nuvarande förhållanden

Eftersom den grova organiserade brottsligheten till sin karaktär är såväl nationell som internationell finns ett begränsat underlag för att skapa strategiska kriminalunderrättelseanalyser på lokal och regional nivå. Analytiker på de nivåerna arbetar ofta med frekvensanalys utifrån en statistisk metod. Strategisk analys i egentlig bemärkelse kan endast ske på nationell nivå där den samlade informationen finns från såväl nationella som internationella kanaler.

Efterfrågan på alla former av analysstöd har ökat högst påtagligt under de senaste två åren. Den ökande efterfrågan har ansträngt Rikskriminalpolisens resurser hårt.

På nationell nivå finns i dag en begränsad kapacitet för strategisk analys. Bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten innebär att stora mängder information hanteras. Som tidigare påpekats är informationen lagrad i system som inte är optimala (se kap 3.2). För att behandla informationen krävs kvalificerad databasvana.

Behovet av förändring

Den grova organiserade brottsligheten är komplex och gränsöverskridande. Anmälningbenägenheten är vanligtvis låg (i vissa fall obefintlig). Det krävs därför en tydlig gemensam strategi mellan samverkande parter, tydligt fokus, ett

strukturerat kontinuerligt arbete präglat av hög kompetens och uthållighet. För en långsiktig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten krävs strategisk underrättelseverksamhet och analys som kan arbeta i långa tidsperspektiv med komplexa frågeställningar på såväl internationell som nationell nivå. Vid analysen används underrättelser från såväl Sverige som andra länder som grundmaterial för att leta efter indikatorer med hjälp av hypoteser, allt enligt beprövad underrättelsemetod. En nationell resurs med denna kompetens finns på Rikskriminalpolisen, men behöver förstärkas.

Förslag till åtgärder

Rikskriminalpolisen bör snarast utöka antalet strategiska kriminalunderrättelseanalytiker. Dessa ska sedan genomgå en omfattande utbildning med internationella inslag. De strategiska kriminalunderrättelseanalytikernas uppdrag ska vara att skapa underlag för de strategiska besluten och inriktningen av Polisens brottsförebyggande arbete mot den grova organiserade brottsligheten. De ska ge underlag för prioritering mellan olika inriktningar och metodval. Det är viktigt att analytikerna har ett multidisciplinärt synsätt och att samverkan sker mellan Polisen och andra myndigheter. Produkterna kommer att tjäna som underlag för arbetet i det Samverkansråd mot grov organiserad brottslighet som i kap. 4.1.3 föreslås ska inrättas. Analytikerna ska inte tas i anspråk för databashantering. Detta kommer att ge de brottsbekämpande myndigheterna ökade möjligheter att förutse och förutsäga olika skeenden och därmed arbeta mer proaktivt utifrån ett multidisciplinärt synsätt.

Som redogjorts för ovan efterfrågas analytiker i stor utsträckning även i utredningsfasen (databashanterare/utredningsanalytiker). Parallellt med förstärkningen inom strategisk underrättelseanalys behöver analytikerresursen inom utredningsområdet på polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen förstärkas.

Operativ förstärkningsverksamhet

Central myndighetssamverkan mot grov organiserad brottslighet

Förslag: Ett Nationellt samverkansråd mot grov organiserad brottslighet bör inrättas.

Det nuvarande Operativa rådet bör utvecklas mot ett renodlat operativt organ för bekämpning av grov organiserad brottslighet inom den nationella satsningen.

Vikten av en nationell mobilisering mot grov organiserad brottslighet måste bli tydligare för varje berörd myndighet.

Nuvarande förhållanden

Rikskriminalpolisen samordnar den nationella satsningen mot organiserad brottslighet genom Operativa rådet. Rådet är ett samverkans- och prioriteringsorgan avseende polisväsendets samlade insatser mot grov organiserad brottslighet. Rådet är avsett att vara ett organ som ska följa utvecklingen av aktuell brottslighet, analysera och vidareutveckla verksamheten samt att vara ett forum för överläggningar som rör kriminalunderrättelseverksamheten. Mer konkret är det tänkt att rådets huvuduppgift ska vara dels att lämna förslag till inriktningen av kriminalunderrättelsetjänsten i landet vad gäller den grova organiserade brottsligheten, dels att för visst fall initiera inrättandet av nationella aktionsgrupper för att bekämpa denna brottslighet. Rådet bildades efter ett principbeslut av Rikspolisstyrelsen den 13 juni 2002. Genom beslut den 25 januari 2007 kom rådet att bestå av rikskriminalchefen, biträdande rikskriminalchefen, chefen för kriminalpolisenheten, biträdande chefen för Säkerhetspolisen samt representanter för Rikspolisstyrelsens polisavdelning och från de regionala samverkansområdena (Norra, Mellersta, Stockholm, Östra, Västra och Södra). Ekobrottsmyndigheten, Tullverket,

Skatteverket och Åklagarmyndigheten deltar som observatörer. Chefen för Rikskriminalpolisen är ordförande. Rådet sammanträder varannan vecka.

Rikspolischefen beslutade år 2006 om en nationell satsning för bekämpning av grov organiserad brottslighet. För ändamålet avsattes 120 mkr under tre år för de extra kostnader som satsningen kommer att ge upphov till. Operativa rådet kom då att även bli ett rådgivande organ för hur de 120 mkr skulle användas. Beslut om fördelning av medel fattas av rikskriminalchefen eller den som denne delegerar behörigheten till, utifrån yrkanden och uppdragsbeskrivningar som polismyndigheterna eller Rikskriminalpolisen inkommit med.

Enligt Polisens underrättelsemodell (PUM) ska rådet besluta om strategisk och operativ inriktning avseende bekämpning av organiserad och systemhotande brottslighet. I dag saknar representanterna från samverkansområdena mandat att förfoga över samverkansområdets totala operativa resurs trots att man enligt Polisens underrättelsemodell bör ha ett sådant mandat.

Av Polisens underrättelsemodell (PUM) framgår även att på varje nivå ska finnas en strategisk och en operativ ledningsgrupp. Som angetts i det föregående råder det olika uppfattningar om hur pass väl den regionala nivån infört ledningsgrupper. I den strategiska ledningsgruppen (SLG) vid Rikskriminalpolisen ingår rikskriminalchefen, biträdande rikskriminalchefen, enhetscheferna samt stabschefen. Där beslutas den strategiska inriktningen av verksamheten vid Rikskriminalpolisen. Rikskriminalpolisens operativa ledningsgrupp (OLG) ska sedan inom ramen för den beslutade strategiska inriktningen samordna, inrikta och prioritera det planlagda operativa arbetet vid Rikskriminalpolisen. Besluten fattas av ordföranden. Den operativa ledningsgruppen sammanträder varje vecka. Varje polismyndighet har motsvarande modell med såväl strategiska som operativa ledningsgrupper. Det saknas däremot en strategisk ledningsgrupp på nationell nivå inom Polisen med mandat att besluta om den strategiska inriktningen av polisverksamheten i landet.

Behov av förändring

Bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten ska ske långsiktigt, uthålligt och multidisciplinärt. För detta krävs att samverkande myndigheter – och polismyndigheterna – är överens om den nationella problembilden och har en gemensam strategi. Operativa rådet är inte och bör heller inte vara ett organ för strategiska frågor. Det är därför nödvändigt att ett sådant nationellt organ bildas.

Samverkan mellan olika myndigheter är en förutsättning för bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. För att understryka vikten av samverkan föreslog Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Ekobrottsmyndigheten, Kustbevakningen, Tullverket och Skatteverket redan år 2003 i en myndighetsgemensam redovisning att gemensamma uppdrag i respektive myndighets regleringsbrev skulle ges.

Förslag till åtgärder

Ett Nationellt samverkansråd mot grov organiserad brottslighet bör skapas. Samverkansrådet bör bemannas med representanter från Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Kronofogdemyndigheten, Kriminalvården, Migrationsverket, Säkerhetspolisen, Försäkringskassan och Skatteverket. Det kan övervägas om andra myndigheter bör ingå. Polisen bör representeras av rikskriminalchefen, en länspolismästare från varje samverkansområde samt Rikspolisstyrelsen. Övriga representanter bör företräda sina myndigheter på strategisk nivå. Rådet bör sammankallas en gång per år eller vid behov. Syftet med rådet är att på strategisk nivå enas om den nationella problembilden avseende grov organiserad brottslighet och en övergripande strategi och inriktning för att bekämpa brottsligheten. En befattningshavare vid Rikskriminalpolisen bör vara föredragande. Genom denna konstruktion skapas ett multidisciplinärt

strategiskt organ för bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten.

Det nuvarande Operativa rådet bör utvecklas mot ett mer renodlat operativt organ för bekämpning av grov organiserad brottslighet. Rådets huvuduppgift ska vara att initiera särskilda satsningar och inrättandet av aktionsgrupper för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten utifrån den nationella problembilden. I Operativa rådet bör de sex samverkansområdena, Säkerhetspolisen och Rikskriminalpolisen vara representerade. Chefen för Rikskriminalpolisens kriminalunderrättelseverksamhet bör vara föredragande. Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Ekobrottsmyndigheten bör närvara som medlemmar eller observatörer.

I dag är Operativa rådets roll och mandat oklart i förhållande till de 21 polismyndigheterna. Detta bör därför klargöras i förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen.

Initierande av särskilda satsningar och inrättandet av aktionsgrupper medför kostnader som inte ryms inom givna ramar. Detta skulle emellertid kunna hanteras om den år 2006 beslutade särskilda satsningen för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten permanentas.

Vikten av en nationell mobilisering mot grov organiserad brottslighet måste bli tydligare för varje berörd myndighet. Om detta kan ske på sätt som föreslogs år 2003, genom ett gemensamt regleringsbrev mot grov organiserad brottslighet eller genom införande i respektive myndighets instruktion överlämnas till regeringens bedömning.

Rikskriminalpolisens mandat

Förslag: Rikskriminalpolisen bör få ett tydligt mandat för att kunna initiera ärenden och på ett effektivt sätt överta handläggning av eller medverka i ett särskilt ärende avseende grova brott eller grov organiserad brottslighet.

Nuvarande förhållanden

Rikskriminalpolisen och Säkerhetspolisen utgör den nationella operativa nivån inom Polisen. I huvudsak är det Rikskriminalpolisen som biträder polismyndigheterna vid utredningar om grova brott och grov organiserad brottslighet och samordnar insatser inom den öppna polisverksamheten. Samordning och förslag till nationella aktionsgrupper sker genom Operativa rådet. Annat biträde sker genom direktkontakter mellan Rikskriminalpolisen och annan polismyndighet. Beslut inom ramen för den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet sker dock enbart genom beslut i Operativa rådet.

Rikskriminalpolisen har den övergripande kunskapen om hur den organiserade brottsligheten ser ut i hela landet, grupper och nätverks geografiska spridning m.m. Rikskriminalpolisen ansvarar för att kartlägga brottsligheten och upprätta nationella hotbilder, förutse nya brottsfenomen och utarbeta metoder för bekämpning av dessa, allt i ett bredare samhällsperspektiv. Rikskriminalpolisen ska även hålla andra myndigheter underrättade om sådant som är av vikt.

Av 6 § första stycket 2 punkten förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen jämfört med Arbetsordning för Rikspolisstyrelsen följer att Rikskriminalpolisen får leda polisverksamhet som avser spaning mot och, om det finns särskilda skäl för det, utredning av narkotikabrottslighet, ekonomisk brottslighet och annan brottslighet, om

brottsligheten är av särskilt grov beskaffenhet och har riksomfattande karaktär eller internationell anknytning.

Av Rikskriminalpolisens arbetsordning framgår vidare att Rikskriminalpolisen ska verka för en effektiv bekämpning av grov, organiserad eller gränsöverskridande brottslighet genom egna insatser, samordning av polismyndigheternas verksamhet samt biträde och samverkan med svenska och utländska myndigheter. Rikskriminalpolisen kan emellertid – med vissa begränsande undantag – endast leda den egna personalen. Polisens förutsättningar för framgångsrika insatser för att förebygga och bekämpa den grova organiserade brottsligheten är i hög grad beroende av förmågan att samordna sina insatser. Detta måste ske genom samverkan mellan polismyndigheterna både på regional, nationell och internationell nivå. Till detta kommer att grov organiserad brottslighet initialt ofta saknar en geografiskt bestämd brottsplats, s.k. forumlösa brott.

Möjligheten till snabba och riktade åtgärder förhindras ibland av att polismyndigheterna har många prioriteringar. Det kan då vara svårt att få gehör för den nationella problembilden avseende den grova organiserade brottsligheten. Resurser för att bidra i en viss satsning finns inte alltid. På så sätt får nationella analyser och hotbilder inte det genomslag som är nödvändigt för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

Behovet av förändring

Rikskriminalpolisen har en särskild kunskap om den grova organiserade brottsligheten på nationell och internationell nivå. Polismyndigheterna har begränsade resurser för att prioritera denna brottstyp. De nationella inriktningarna får därför begränsad genomslagskraft. Därför är det viktigt att Rikskriminalpolisen har mandat att initiera ärenden. Till viss del finns detta mandat i dag med stöd av 6 § första stycket 2 punkten förordningen (1989:773) med instruktion för Rikspolisstyrelsen. Bestämmelsen är emellertid inte tillräckligt

tydlig och ger upphov till skilda tolkningar. Det är t.ex. oklart vad som avses med "särskilda skäl", "särskilt grov beskaffenhet" och "riksomfattande", särskilt viktigt avseende de s.k. forumlösa brotten. Utredaren anser att Rikskriminalpolisen borde få rätt att initiera ärenden som avser grov organiserad brottslighet eftersom detta är Rikskriminalpolisens arbetsområde. I flertalet fall är det emellertid tillräckligt att Rikskriminalpolisen medverkar i redan pågående ärenden hos polismyndigheter. Genom att Rikskriminalpolisen ges rätt att tidigt medverka i ärenden gällande grova brott och mot den grova organiserade brottsligheten kan stödåtgärder tidigt initieras såsom t.ex. utredningsstöd med särskild kompetens, spaningsteknik och gärningsmannaprofilering. Dessutom tillses även att underrättelseflödet fungerar genom att överskotts- och sidoinformation tillförs underrättelseverksamheten. Sammantaget ger detta betydligt ökade förutsättningar att bekämpa grov brottslighet.

Förslag till åtgärder

Polisens organisation med självständiga myndigheter är inte optimal. Därför bör Rikskriminalpolisen ges ett tydligt mandat som möjliggör att initiera ärenden och på ett effektivt sätt överta handläggning av eller medverka i ett enskilt ärende avseende grova brott eller grov organiserad brottslighet. Detta är särskilt påkallat där behovet av en nationell helhetssyn, särskild kompetens eller andra skäl medför att ärendet bör hanteras på nationell nivå.

Operativ förstärkning

Förslag: Rikskriminalpolisen bör förstärkas med cirka 50 personer inom utredning, spaning och analys.

Samverkansområdena (SamO) bör på sikt överväga att tillskapa resurser för aktionsgruppsverksamhet för regional och nationell förstärkning mot den grova organiserade brottsligheten.

Nuvarande förhållanden

En stor del av Rikskriminalpolisens resurser tas i anspråk för att förstärka polismyndigheterna. Under år 2007 togs Rikskriminalpolisens resurser i anspråk av samtliga polismyndigheter. Som exempel kan anges riksmordkommissionen, gärningsmannaprofilering, insatskapacitet, IT-forensiska undersökningar, resurser för spaning och utredningsanalys. Rikskriminalpolisen ansvarar också för verksamhet som rör installation och upptagning vid hemlig rumsavlyssning. Kriminalunderrättelseverksamheten och underrättelseverksamhet på Finanspolisen (FIPO) vid Rikskriminalpolisen understödjer polismyndigheterna förutom med strategiska analyser även med direkta operativa underrättelseåtgärder. Rikskriminalpolisen biträder även Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen i förekommande fall. Till detta kommer även det internationella samarbetet på såväl underrättelsenivå som operativ nivå.

Rikskriminalpolisen ska under år 2008 ha förmåga att bedriva minst tre aktionsgrupper parallellt. Aktionsgruppsverksamhetens inriktning är långsiktiga insatser mot de kriminella som har störst strategisk påverkan inom de kriminella nätverken. För insatser mot dessa personer krävs särskild kompetens och uthållighet för att kunna arbeta upp en underrättelsebild och hitta framgångsrika vägar att störa den brottsliga verksamheten

och att lagföra individerna. Aktionsgruppsverksamhet bedrivs i projektform och präglas främst av såväl enhets- som myndighetsöverskridande samverkan. En aktionsgrupp är en behovsanpassad och tillfälligt sammansatt enhet som driver ett ärende under såväl underrättelseskedet, spaningskedet som utredningskedet.

Polismyndigheterna är till sin storlek och kapacitet inte helt likformiga. De mindre myndigheterna har inte lika stora möjligheter som de tre storstadsmyndigheterna att avdela resurser i bekämpandet av den grova organiserade brottsligheten. Möjligheten att avdela resurser gäller både på kort och på lång sikt. Under akutfasen i en händelse kan storstadsmyndigheterna omfördela resurser inom sig på ett helt annat sätt än de mindre myndigheterna.

Utredarens bedömning är att inför eller i samband med ett tillslag mot den grova organiserade brottsligheten har få av de 21 polismyndigheterna sådana personella resurser att de med uthållighet kan bedriva t.ex. nödvändig spaning. Den grova organiserade brottsligheten utvecklas både till art och omfattning såväl snabbare som bredare än tidigare vilket ställer större krav på en god lokal och central resurs i bekämpandet. Detta gäller både internt inom polisväsendet samt i förhållande till andra myndigheter och länder.

Behovet av förändring

Polismyndigheterna begär allt mer förstärkning för att resurs- och kompetensmässigt klara svåra händelser⁶. Resurserna som efterfrågas är bl.a. spaning (fysisk och teknisk spaning), utredning, utredningsanalys och insatskapacitet. Kampen mot den grova organiserade brottsligheten måste ske uthålligt vilket medför att de resurser som Rikskriminalpolisen bistår med tas i anspråk under lång tid. Den grova organiserade brottsligheten

⁶ Under första kvartalet 2008 har Rikskriminalpolisen biträtt polismyndigheterna med teknikspaning i lika stor utsträckning som under hela år 2007.

har de senaste åren angripit företrädare för rättsväsendet både vad gäller polispersonal, åklagare samt deras familjer. Detta har lett till att Rikskriminalpolisens resurser oftare tillkallas för att av säkerhetsskäl genomföra förhör med misstänkta och därigenom minimera riskerna för hot mot personal vid lokal polismyndighet. Rikskriminalpolisen har i dag inte tillräckliga resurser att möta den ökade efterfrågan. Med hänsyn till att personal på Rikskriminalpolisen besitter specialistkompetens är det viktigt att denna finns som en nationell sammanhållen resurs för förstärkning av de lokala myndigheterna. Rikskriminalpolisen måste utöka sin förmåga att möta den ökade efterfrågan.

Det saknas i dag en enhetlig regional samverkansform för uthållig förstärkning av andra polismyndigheter, i eller utanför samverksansområdet (SamO). På längre sikt bör det övervägas att generellt införa regionala samverkansformer för uthållig förstärkning av andra polismyndigheter, i eller utanför samverksansområdet (SamO).

Förslag till åtgärder

För att kunna möta den ökade efterfrågan på specialistkompetenser bedömer utredaren att Rikskriminalpolisen behöver förstärkas med cirka 50 personer (utredare, spanare och analytiker). På så sätt skulle Rikskriminalpolisen bättre kunna möta den nuvarande och ökande efterfrågan från polismyndigheterna. Med ett förstärkt mandat för Rikskriminalpolisen och Operativa rådet kommer en utökning av personalresursen att behövas även av detta skäl. Sammantaget innebär en sådan åtgärd redan på kort sikt en ökad förmåga att effektivare bekämpa grov organiserad brottslighet.

Polismyndigheterna i Stockholms, Västra Götalands och Skåne län bör ha möjlighet att avsätta en s.k. "fredad resurs" för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten inom den nationella satsningen efter beslut av Operativa rådet.

På längre sikt bör varje samverkansområde (SamO) överväga att skapa en aktionsgrupp för regional och nationell förstärkning mot den grova organiserade brottsligheten. Grupperna bör vara likformiga och förslagsvis bestå av omkring 20 personer med en aktionsgruppsledare.

Internationell samverkan

Kunskapsspridning

Undervisning om hur och när de officiella internationella verktygen och strukturerna ska användas bör införas i såväl grund- och vidareutbildning som i särskilda utbildningar inom Polisen.

Varje polismyndighet och Rikspolisstyrelsens olika delar bör utse en funktionsansvarig för de internationella delarna av verksamheten.

En handbok för polisärt internationellt samarbete bör utarbetas.

Nuvarande förhållanden

De verktyg och strukturer som utvecklats inom ramen för det internationella polisiära och rättsliga samarbetet är det samarbete som sker genom officiella internationella data- och kommunikationssystem administrerade av särskilt utsedda nationella kontaktpunkter. Det rör sig om det globala samarbete som bedrivs av Interpol, samarbetet inom EU, inkluderat Europol- och Schengensamarbetet, Östersjösamarbetet samt det nordiska samarbetet med bl.a. ett fyrtiotal polis- och tullsambandsmän stationerade världen över.

Inrättandet av Frontex⁷, genomförandet av Prövrådsbeslutet samt rambeslutet om förenklat informations- och underrättelseutbyte mellan de brottsbekämpande myndigheterna (det svenska informationsinitiativet) är ytterligare exempel på strukturer och verktyg avsedda att utveckla och förstärka det internationella samarbetet. Hit hör också Eurojustsamarbetet, European Judicial Network och olika former av rättslig hjälp i brottmål, exempelvis den europeiska arresteringsordern, gemensamma utredningsgrupper samt utvecklingen av undercover-verksamhet i ett gränsöverskridande perspektiv.

Regeringen har under flera år i regleringsbrev avseende Rikspolisstyrelsen och övriga myndigheter inom polisorganisationen krävt återrapportering angående hur det internationella polissamarbetet integreras i Polisens verksamhet. Bland annat ingår att redovisa hur det internationella samarbetet bedrivs för att effektivisera brottsbekämpningen. Rikspolisstyrelsen har i samband med återrapporteringarna uppmärksammat att kunskapen om de internationella verktygen och strukturerna inte är tillfredsställande inom polisorganisationen. Rikspolisstyrelsen har därför beslutat en strategi för Polisens internationella verksamhet och hur den ska integreras i kärnverksamheten. En handlingsplan för genomförande av strategin är under utarbetande.

Konsekvensen av att kunskapen om de internationella samverkansformerna i de officiella kanalerna inte är tillfredsställande är att internationellt polissamarbete i stor utsträckning sker på en informell bilateral basis mellan enskilda tjänstemän i Sverige och andra länder. Informationsutbyte sker då till viss del utan kontroll avseende vilken typ av information som utbyts och att krav om säker kommunikationsväg inte kan uppfyllas. Ofta måste officiella kommunikationskanaler ändå nyttjas i efterhand och i ett alldeles för sent läge. Exempelvis är medlemsstaternas informationsutbyte med Europol generellt på för låg nivå och informationsöverföringen till Europols

⁷ Den Europeiska Unionens gränskontrollbyrå

informationssystem (EIS) kan förbättras. Följderna av att de officiella verktygen och strukturerna inte används är svåra att överblicka. Klart är dock att information och underrättelser som inte registreras i för ändamålet skapade internationella referensdatabaser och underrättelseregister respektive inte förmedlas via nationella kontaktpunkter, inte kommer andra som kan behöva informationen till del.

Behovet av förändring

Tillgång till och möjlighet till utbyte av information i realtid är nyckeln till framgång för såväl internationell som nationell brottsbekämpning. Därför är polisens kunskap om existerande internationella officiella verktyg och strukturer av avgörande betydelse för hur väl Polisen kan bidra till sådan internationell samverkan som måste till för att den grova organiserade brottsligheten ska kunna förebyggas och bekämpas. Inom Rikskriminalpolisen finns experter med sådan kunskap och Rikskriminalpolisen har under många år påtagit sig ett stort ansvar för att öka medvetenheten inom Polisen om hur internationella ärenden ska handläggas. Det har skett i form av seminarier och undervisning i olika sammanhang. Men Rikskriminalpolisens resurser, främst några medarbetare på Enheten för internationellt polissamarbete (IPO), kan av förklarliga skäl inte täcka behovet.

Det är inte bristen på information som är det främsta problemet när det gäller internationellt polissamarbete utan avsaknad av samordning, kontroll och anpassade verktyg.

För att Polisen ska kunna delta effektivare på den internationella arenan krävs inte bara insatser när det gäller utbildning. Det krävs också att samtliga polismyndigheter engageras i arbetet med att integrera de internationella aspekterna i kärnverksamheten.

Förslag till åtgärder

Mot denna bakgrund bör undervisning om hur och när de officiella internationella verktygen och strukturerna ska användas införas i såväl grund- och vidareutbildning som i särskilda utbildningar. Det bör utarbetas en plan för hur såväl sådan kunskap som kunskap och erfarenheter som inhämtats vid utlandstjänstgöring tas till vara vid tjänstetillsättningar. Andra nationella och internationella organ än polisutbildningsinrättningar bör i ökande utsträckning utnyttjas för att kunskap om de officiella internationella verktygen och kanalerna sprids. Rikskriminalchefen kommer i det pågående arbetet med den internationella handlingsplanen att verka för att dessa förslag snarast genomförs.

Ett exempel som förtjänar att lyftas fram är ett pågående projekt som gjort det möjligt för personal vid de regionala samverkansområdenas kriminalunderrättelsetjänster (SamoKUT) att praktisera tre månader på plats vid den svenska sambandsmannadesken på Europol. Syftet är dels att de ska lära sig hur samarbetet fungerar, dels att de ska sprida kunskap om detta i sin hemmyndighet. Erfarenheten hittills är att antalet ärenden som handläggs vid den svenska desken har ökat avsevärt sedan projektet inleddes. Praktiken finansieras av medel som Operativa rådet avsatt för ändamålet under en begränsad period. Möjligheten att praktisera på Europol bör emellertid permanentas.

När det sedan gäller polismyndigheternas engagemang och ansvar föreslås, i enlighet med den nationella handlingsplanen, att varje polismyndighet och Rikspolisstyrelsens olika delar utser en funktionsansvarig för de internationella delarna av verksamheten. Dessa personer ska i samråd med myndigheternas ledning ansvara för att det internationella perspektivet integreras i den dagliga polisverksamheten och i planeringen av densamma. I detta ingår att beakta det internationella perspektivet i inriktningsbeslut samt verksamhetsplaner och andra

styrdokument och se till att personalen vet hur ärenden med internationella inslag ska hanteras.

Utpekade personer vid samverkansområdenas (SamO) kriminalunderrättelsetjänst ingår, efter beslut av rikspolischefen år 2007, i Europols nationella enhet och får tillgång till Europol Information System (EIS). Därmed involveras den regionala och lokala nivån i det internationella informations- och underrättelseutbytet. Som ett nästa steg bör även utpekade personer vid länens kriminalunderrättelsetjänster kunna ingå i Europols nationella enhet och få tillgång till Europol Information System (EIS). Detsamma bör också gälla utpekade personer vid andra brottsbekämpande myndigheter. När kunskaper om Europol Information System (EIS) finns på lokal och regional nivå utökas också förutsättningarna för att systemet tillförs information.

En handbok för polisärt internationellt samarbete bör utarbetas. Handboken kan komplettera den handbok som för närvarande är under utarbetande inom EU (Manual of Good Practices concerning the International Police Cooperation Units at National Level) och som bygger på slutsatser dragna efter den tredje omgången av ömsesidiga utvärderingar. Den svenska handboken ska på ett lättfattligt sätt beskriva de internationella officiella verktygen och strukturerna som hanteras av Rikskriminalpolisen och vikten av att de används i hela landet.

Gränsöverskridande operativt samarbete

Förslag: Det bör utredas hur det gränsnära operativa samarbetet mellan de nordiska länderna kan förtydligas och förbättras för att också omfatta grov organiserad brottslighet.

Nuvarande förhållanden

De nordiska länderna har länge varit föregångare vad gäller ett smidigt gränsöverskridande polissamarbete. Flera av EU:s medlemsländer har emellertid under senare år utvecklat det gränsöverskridande polissamarbetet, särskilt i gränsregioner, avsevärt längre än de nordiska länderna. Inom ramen för Prüm-samarbetet tillåter de deltagande länderna uniformerade och beväpnade tjänstemän att verka på varandras territorier under s.k. gemensamma operationer.

Behovet av förändring

Rikspolisstyrelsen skrev den 21 december 2004 till regeringen och påtalade behovet av att ändra lagen (2000:343) om internationellt polisiärt samarbete så att det blir möjligt att inom Norden samtjänstgöra och hålla förhör. Eftersom den lagen reglerar åtaganden som Sverige har gjort med anledning av Schengensamarbetet och Öresundsbroavtalet saknar utländska poliser befogenheter i Sverige om tjänstgöringen inte är kopplad till dessa samarbeten.

Förslag till åtgärder

Särskilt för de polismyndigheter som har en geografisk gräns mot ett annat nordiskt land är det mycket angeläget att det gränsöverskridande operativa samarbetet kan utvecklas. Det hemställs därför att regeringen, om så inte redan sker, låter utreda hur det gränsnära operativa samarbetet de nordiska länderna emellan kan förtydligas och förbättras för att också omfatta grov organiserad brottslighet och vilka författningsändringar som krävs för att genomföra det.

Det svenska ordförandeskapet

Som inledningsvis konstaterades är tillgång till och möjlighet till utbyte av information i realtid nyckeln till framgång för såväl internationell som nationell brottsbekämpning. För att bli framgångsrika måste vi således se till att de verktyg och strukturer som har skapats till hjälp för brottsbekämpning verkligen används så som det är tänkt.

Det svenska ordförandeskapet bör fokusera på att förstärka existerande verktyg och strukturer. Ledordet bör vara konsolidering. Det svenska informationsinitiativet, som ju syftar till effektivt och snabbt utbyte av lätt tillgänglig information, har börjat tillämpas under ordförandeskapet och utvecklingen av detta kommer att kunna lyftas fram. Vidare skulle det vara av stort värde om Sverige inför och under ordförandeskapet kunde fästa uppmärksamhet på de problem som följer av att nationella olikheter försvårar och fördröjer samarbete. Ett exempel är att en viss åtgärd beträffande informations- och underrättelseutbyte som kan utföras av en polismyndighet i en medlemsstat, kräver beslut av åklagare eller undersökningsdomare i en annan. Detta är ett både svårt och känsligt område, men det är inte desto mindre mycket angeläget att påvisa problemen och inleda en diskussion om hur de kan övervinnas.

Uppdraget

Regeringen gör stora ansträngningar för att skapa ett tryggare Sverige. Som en del av detta måste myndigheternas insatser för att bekämpa grov organiserad brottslighet intensifieras. För att bryta de kriminella nätverkens etablering i samhället krävs kraftfulla åtgärder på flera områden. Rättsväsendets myndigheter har en central roll att fylla. För att arbetet ska bli framgångsrikt räcker det emellertid inte att rättsväsendet ökar sina insatser. Det som därutöver behövs är en bred mobilisering över organisationsgränser och beslutsnivåer.

Justitieministern har mot denna bakgrund tagit initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. En styrgrupp har inrättats för att säkerställa att mobiliseringen får ett brett och varaktigt genomslag.

Styrgruppen har identifierat ett antal områden som behöver utvecklas. Ett av dessa berör behovet av en förbättrad kriminalunderrättelseverksamhet. Inhämtning och utbyte av information som förädlas till underrättelser, vilka kan ligga till grund för såväl myndighetsöverskridande strategisk inriktning och prioritering som verkningfulla operativa åtgärder, är en förutsättning för en nationellt samordnad bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.

Ett andra område berör behovet av utveckling av Rikskriminalpolisens operativa förstärkningsverksamhet. Dess specialiserade resurser har en viktig roll att fylla i polisens samlade bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.

Ett tredje område berör behovet av effektiv internationell samverkan. Den grova organiserade brottsligheten i Sverige har sedan lång tid internationella kopplingar, genom t ex insmuggling av narkotika. Under senare år har dock det internationella inslaget blivit mer markant och tagit sig nya ytringar. Samtidigt har det internationella polisiära och rättsliga samarbetet utvecklats och skapat nya möjligheter för de brottsbekämpande myndigheterna.

Utredaren ska lämna förslag till åtgärder som säkerställer att kriminalunderrättelseverksamheten blir ett så effektivt stöd som möjligt till de myndigheter som samverkar i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten.

Utredaren ska klargöra de roller och ansvar som olika myndigheter bör ha i en nationellt samordnad kriminalunderrättelseverksamhet. Utredaren ska också överväga och lämna förslag till åtgärder som syftar till att undanröja eventuella hinder för en väl fungerande kriminalunderrättelseverksamhet.

Utredaren ska vidare överväga och lämna förslag till utveckling av Rikskriminalpolisens operativa förstärkningsverksamhet.

Dessutom ska utredaren lämna förslag på åtgärder som säkerställer att de verktyg och strukturer som utvecklats inom ramen för det internationella polisiära och rättsliga samarbetet används effektivt i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Frågan om huruvida ytterligare åtgärder för kunskapsspridning och kompetensutveckling är nödvändiga för att befintliga möjligheter till internationell samverkan ska kunna tas tillvara, är av särskilt intresse.

Utredaren ska i detta sammanhang värdera hur väl de olika befintliga verktygen och strukturerna används i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten samt lämna förslag på förbättringar och eventuellt nya initiativ. De möjligheter som det kommande svenska ordförandeskapet inom EU ger ska särskilt beaktas.

Internationella erfarenheter av bred samverkan i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten som kan vara av intresse ska redovisas.

För det fall kostnaderna för föreslagna åtgärder ej ryms inom givna ramar ska detta framgå.

För uppdraget ska utredaren knyta till sig experter och företrädare för berörda myndigheter. En första redovisning av hur utredaren avser genomföra sitt uppdrag ska lämnas senast den 14 januari 2008 till Justitiedepartementets styrgrupp för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Utredaren

ska därefter fortlöpande informera styrgruppen om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget redovisas senast den 30 april 2008.

Internationella erfarenheter av bred samverkan

Interpol och bekämpningen av sexualbrott mot barn

Tillgång till andra länders bevismaterial är av avgörande betydelse för identifiering av såväl gärningsmän som barn som fallit offer för dem. Antalet länder som idag samarbetar över gränserna har mångfaldigats sedan Rikskriminalpolisen i slutet av 1990-talet skapade ett digitalt referensbibliotek för att möjliggöra korsvisa sökningar i det ökande antalet utredningar avseende sexualbrott mot barn. När detta arbete påbörjades fanns internationell kunskap om ett femtontal identifierade barn som figurerade på bilder spridda via Internet.

Interpols nuvarande bilddatabas, Interpol Child Abuse Image Database (ICAID), har byggts efter svensk förebild, och antalet internationellt identifierade barn uppgår idag till drygt 600. Av säkerhetsskäl kan Interpols 186 medlemsländer inte logga in sig direkt mot databasen, utan förfrågningar ställs till behörig personal vid Interpol.

Genom säker uppkoppling via Internet kan personalen vid Interpol och drygt 50 experter från ett tjugotal länder i realtid dela med sig av bilder och annat bevismaterial. Experterna kan granska och bidra med sin kompetens om lokala förhållanden och detaljer så att den geografiska platsen för ett sexualbrott kan ringas in och göras bearbetningsbar på nationell nivå.

I början av 2009 kommer Interpols nya bilddatabas, International Child Sexual Exploitation, ISCE, tas i bruk. Till skillnad mot ICAID kommer ISCE att kunna nås direkt av medlemsländerna via Interpols kommunikationsnätverk "I 24/7" dygnets alla timmar. Medlemsländer som har expertenheter som utreder sexualbrott mot barn och som arbetar med identifiering av sådana brottsoffer som förekommer på bilder, filmer och Internet, kommer att kunna ansluta sig till ISCE och själva via en säker uppkoppling med Interpol kunna förändra, lägga till och söka i databasen. Länder som inte har sådana expertenheter får i

framtiden, liksom idag, skicka bildmaterial och förfrågningar till Interpol och dess nätverk för analys.

Genom att öka tillgängligheten av bildbevismaterialet undviks dubbelarbete och enskilda utredare kan leta efter pusselbitar från andra länder, som saknas i det egna materialet, så att gärningsmän och brottsoffer kan identifieras.

Samarbetet kring Interpols bilddatabaser för bekämpning av sexualbrott mot barn bildar skola för väl fungerande internationellt samarbete.

Samarbete mellan Eurojust, Europol, sambandsmän och Interpol

Följande beskrivning grundar sig på ett autentiskt fall och visar hur väl det internationella samarbetet fungerar när de officiella verktyg och strukturer som skapats för ändamålet nyttjas på rätt sätt.

En polismyndighet i Sverige hade information om att en kurir planerade en resa från Sverige till ett land i sydöstra Europa för att hämta ett parti narkotika och smuggla det till Sverige. Myndigheten kontaktade den svenska representanten vid Eurojust för samordning av ömsesidig rättslig hjälp i form av en kontrollerad leverans och avlyssning av teledelanden på ett antal andra europeiska länders territorium. Myndigheten kontaktade också den svenska sambandsmannadesken vid Europol för hjälp med samordning av spaningsinsatser och telefonavlyssning av kurrens telefon i de länder som bedömdes bli berörda.

Den svenska eurojustrepresentanten kallade omgående samman de involverade ländernas eurojustrepresentanter till ett möte för att informera om att Sverige hade för avsikt att göra en framställning om ömsesidig rättslig hjälp i form av kontrollerad leverans och avlyssning av teledelanden i de berörda länderna. Dessa kontaktade i sin tur sina hemmamyndigheter

och informerade om den troliga resvägen och den internationella rättshjälpen.

Sambandsmannen vid Europol informerade de involverade ländernas sambandsmän vid Europol och dessa förberedde i sin tur sina hemmyndigheter på vilka spanings- och teleavlyssningsinsatser som behövdes.

Eftersom den troliga resvägen även involverade ett tredje land med vilket Europol inte hade träffat operativt samarbetsavtal, kontaktades den nordiske sambandsmannen i det landet för hjälp med spaningsinsatser där. Och eftersom resvägen också innefattade ett land utan både samarbetsavtal med Europol och nordisk sambandsman, kontaktades Interpol vid Rikskriminalpolisens enhet för internationellt polissamarbete, som i sin tur kontaktade det landets Interpolkontor för att få hjälp med spaning och avlyssning även där.

Samtliga inblandade länder ställde upp med spaningsteam och teleavlyssning så att bilen under hela resans gång stod under uppsikt. Fyra dagar efter den svenska polismyndighetens kontakter med Eurojust och Europol beslagtogs en stor mängd narkotika som gömts i bilen och kuriren, organisatörerna och mottagarna av narkotikan greps i Sverige.

Myndighetsrepresentation i de olika grupperna

Styrgrupp

Rikspolisstyrelsen
Rikskriminalpolisen
Polismyndigheten i Västerbottens län
Tullverket
Ekobrottsmyndigheten

Förbättrad kriminalunderrättelseverksamhet

Rikspolisstyrelsen
Rikskriminalpolisen
Polismyndigheten i Stockholms län
Polismyndigheten i Västra Götaland
Samverkansområdet norra
Tullverket
Åklagarmyndigheten
Ekobrottsmyndigheten
Polismyndigheten i Uppsala län
Polismyndigheten i Skåne
Polismyndigheten i Örebro län
Polismyndigheten i Västerbottens län
Polismyndigheten i Kronobergs län

Operativ förstärkningsverksamhet

Rikspolisstyrelsen
Rikskriminalpolisen
Polismyndigheten i Uppsala län
Polismyndigheten i Västra Götaland
Polismyndigheten i Västerbottens län

Internationell samverkan

Rikskriminalpolisen
Polismyndigheten i Kronobergs län
Åklagarmyndigheten

Förbättrad samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna i kampen mot den grova organiserade brottsligheten

Chefsåklagaren Thomas Häggström

Inledning

Det är utredarens uppfattning att bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten måste ske med ett så brett perspektiv som möjligt. Samtliga brottsbekämpande myndigheter förfogar över kunskap och verktyg i enlighet med sina respektive uppdrag. Om de brottsbekämpande myndigheterna samverkar i större utsträckning än vad som är fallet idag i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten, ökar möjligheterna för samhället att begränsa, störa och slå ut brottslingar och brottsliga företeelser.

Detta multidisciplinära synsätt genomsyrar förslagen i denna utredning.

Ett multidisciplinärt samarbete mellan de brottsbekämpande myndigheterna förutsätter att samtliga ger visst avkall på sitt självbestämmande. Ett effektivt samarbete innebär att den egna myndighetens resultat inte kan vara avgörande vid bedömning av om insatser ska genomföras eller inte.

Ett multidisciplinärt synsätt förutsätter vidare att de samverkande brottsbekämpande myndigheterna får inblick i och inflytande över de gemensamma strategiska och operativa beslut

som fattas. Det är först i och med detta som samtliga myndigheter också delar det gemensamma ansvaret för bekämpningen av grov organiserad brottslighet.

Ett effektivt samarbete förutsätter dessutom att de samverkande myndigheternas uppdrag och prioriteringar inte motverkar varandra samt att återrapportering av de resultat som uppnås i kampen mot den grova organiserade brottsligheten kan ske gemensamt eller i likartad form.

De myndigheter som deltar i arbetet mot organiserad brottslighet har alla mer eller mindre begränsade resurser, vilket kommer att påverka genomförandet av de förslag som lämnas. Med detta som utgångspunkt är det av största vikt att det som beslutas på central nivå också blir styrande på regional och lokal nivå. Med befintliga resurser finns inget utrymme att arbeta parallellt med olika prioriteringar och inriktningar på olika nivåer i samverkan. Vid genomförandet av förslagen måste hänsyn också tas till de olika myndigheternas rådande resursläge.

De förslag som lämnas i denna utredning är till en del sådana som på relativt kort sikt kan ge resultat i form av förbättringar för bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Andra förslag kräver ett mera omfattande utredningsarbete och lagstiftning, vilket innebär att förslagen inte är genomförbara förrän på längre sikt.

Samverkan mot organiserad brottslighet

Allmänt

Den grova organiserade brottsligheten är inte anpassad efter svenska myndigheters geografiska eller organisatoriska uppdelning. Det kan tvärtom vara så att det finns ett egenvärde att söka försvåra för myndigheterna i deras kamp mot den grova organiserade brottsligheten.

I syfte att kunna effektivt bekämpa den grova organiserade brottsligheten förekommer ett relativt omfattande arbete inom

och mellan myndigheter. Samverkan förekommer i många olika konstellationer. Det finns lokala, regionala och centrala samverkansformer. Detta är ett mycket lovvärt arbete. Det är utredarens uppfattning att den grova organiserade brottsligheten måste bekämpas på alla plan, dvs. det räcker vare sig med enbart lokala eller enbart centrala former för samverkan.

I dagsläget sker den huvudsakliga kampen mot den grova organiserade brottsligheten vid Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna i storstadsregionerna.

Europeiska unionen har i olika sammanhang analyserat de hot som föreligger inom unionen. I det så kallade Haagprogrammet har kommissionen angett vad som ska prioriteras inom Europeiska unionen för att området med frihet, säkerhet och rättvisa ska förstärkas. Kampen mot grov organiserad brottslighet är ett sådant prioriterat område.

Inom Europol har under åren 2006 och 2007 utarbetats en rapport kallad EU Organised Crime Threat Assessment (OCTA). OCTA-rapporten är inte oomtvistad. Kritiken mot rapporten har bl.a. varit att den innehåller alltför gamla fakta och att de slutsatser som rapporteras har varit föremål för alltför många kompromisser mellan unionens länder. Trots dessa brister har Europeiska unionens råd dragit slutsatser på grundval av OCTA 2007 och fastställt Europeiska unionens prioriteringar för kampen mot den grova organiserade brottsligheten. Dessa slutsatser är inte bindande för medlemsstaterna som exempelvis ett rambeslut, men det är ändå så att medlemsstaterna har gjort åtaganden i och med antagandet av slutsatserna.

Bland annat har rådet den 12–13 juni 2007 slagit fast följande.

”Kampen mot den organiserade brottsligheten kräver... en sektorsövergripande underrättelseledd strategi för att man inte bara ska avbryta brottslig verksamhet utan även kunna bryta upp kriminella organisationer, ställa brottslingarna inför rätta och beröva dem vinningen av brotten. Detta förutsätter att man utnyttjar avsatta specialiserade medel för brottsbekämpande och organiserar strukturer för att utnyttja all information som är tillgänglig för brottsbekämpande myndigheter och på så sätt

identifierar och angriper de brottsliga grupper som utgör det största hotet. Man bör fortsatt utveckla en ny underrättelseledd övervakningsstrategi som omfattar hela det nationella territoriet... övervakning av finansiella rörelser och ökning av den analytiska kapaciteten inom de brottsbekämpande organen...”

Central samverkan

Förslag:

- Ett strategiskt samverkansråd ska bildas där myndigheter kan enas om en nationell problembild samt övergripande strategi och inriktning
- Operativa rådet bör bli ett renodlat operativt organ för samtliga brottsbekämpande myndigheter
- Ekorådet och samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet bör inte behandla frågor om grov organiserad brottslighet

Rådets beslut och OCTA 2007 leder vidare till frågan hur den gemensamma kampen mot grov organiserad brottslighet är strukturerad i Sverige och om det finns anledning till att se över de samverkansformer som finns. Detta leder likaså till frågor om hur prioriteringar sker i Sverige och hur de ska ske för framtiden.

Det är utredarens uppfattning att det föreligger en betydande utvecklingspotential när det gäller samverkan dels mellan olika myndigheter, dels inom respektive myndighet när det gäller grov organiserad brottslighet. Det strategiska och operativa samarbetet mellan myndigheterna är inte tillräckligt omfattande. Detta gäller såväl på lokal som på central nivå.

Verksamheten inom Polisen ska styras på alla nivåer av Polisens underrättelsemodell (PUM). Denna arbetsform är inte helt implementerad inom svensk polis. Det strategiska och underrättelseledda samarbetet med andra myndigheter är också relativt outvecklat.

Den utveckling av samarbetet mellan myndigheter som är nödvändig för att ytterligare förstärka kampen mot grov organiserad brottslighet bör kunna ske utan att de grundläggande strukturerna inom och mellan myndigheterna förändras. Det förefaller därför rimligt att bygga samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna på den samverkan som redan finns idag.

Arbetet mot grov organiserad brottslighet samordnas av Rikskriminalpolisen. Den grova organiserade brottsligheten känner inga lands- eller myndighetsgränser. Organisationerna är lands- eller världsomspännande. En överblick över den brottsliga verksamheten i stort sker från centralt håll inom ramen för Rikskriminalpolisen.

Det är först med överblicken från nationell nivå som det strategiska ledarskapet kan utföras. Detta ledarskap ska vara styrande för de regionala och lokala insatserna.

Samtidigt inriktar sig Rikskriminalpolisens arbete på en operativ bekämpning av den allra allvarligaste organiserade brottsligheten och ledarna för densamma. Detta medför att det på central nivå finns funktioner som kan ge underlag för strategiska beslut samtidigt som det finns vissa operativa krafter för en planerad satsning mot den grova organiserade brottsligheten.

Inrättande av ett Nationellt underrättelsecentrum (NUC) har påbörjats på underrättelsesektionen vid Rikskriminalpolisen. Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Kriminalvården har redan placerat sambandsmän på underrättelsesektionen.

Avsikten är att operativ och strategisk underrättelseinformation om den allvarliga och organiserade brottsligheten ska samordnas på en nationell och myndighetsöverskridande nivå; detta genom att på ett och samma ställe samla in, bearbeta och analysera olika myndigheters information, för att härigenom kunna sammanställa en gemensam nationell bild av den grova organiserade brottsligheten så långt som sekretesslagen medger detta.

Dessutom är det på den centrala nivån de nödvändiga internationella kontakterna finns.

Operativa rådet

Rikskriminalpolisen samordnar den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet genom Operativa rådet. Rådet är ett samverkans- och prioriteringsorgan avseende Polisens samlade insatser mot grov organiserad brottslighet. Rådet är avsett att vara ett organ som ska följa utvecklingen av aktuell brottslighet, analysera och vidareutveckla verksamheten samt att vara ett forum för överläggningar som rör kriminalunderrättelseverksamheten. Mer konkret är det tänkt att rådets huvuduppgift ska vara dels att lämna förslag till inriktningen av kriminalunderrättelsetjänsten i landet vad gäller den grova organiserade brottsligheten, dels att för visst fall initiera inrättandet av nationella aktionsgrupper för att bekämpa denna brottslighet.

Rådet bildades efter ett principbeslut av Rikspolisstyrelsen den 13 juni 2002. Rådet bestod av representanter från Rikskriminalpolisen, Säkerhetspolisen, polismyndigheterna i Västra Götalands, Stockholms, Skåne och Dalarnas län. Vid behov adjungerade representanter från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Tullverket som observatörer. Den 28 juni 2002 utsågs även polismyndigheterna i Östergötlands och Västerbottens län att vara representerade i Operativa rådet. Därefter har rådets sammansättning förändrats efterhand genom beslut vid rådets möten.

Genom beslut den 25 januari 2007 kom rådet att bestå av rikskriminalchefen, biträdande rikskriminalchefen, chefen för kriminalpolisenheten vid Rikskriminalpolisen, biträdande chefen för Säkerhetspolisen samt representanter från Rikspolisstyrelsens polisavdelning och från de regionala samverkansområdena (norra, mellersta, Stockholm, östra, västra och södra). Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och

Åklagarmyndigheten deltar som observatörer. Chefen för Rikskriminalpolisen är ordförande. Rådet sammanträder varannan vecka.

Rikspolischefen beslutade år 2006 om en nationell satsning för bekämpning av grov organiserad brottslighet. För ändamålet avsattes 120 miljoner kronor under tre år för de extra kostnader som satsningen kommer att ge upphov till. Operativa rådet kom då även att bli ett rådgivande organ för hur de särskilda medlen skulle användas. Beslut om fördelningen fattas av rikskriminalchefen eller den som denne delegerar behörigheten till. Pengarna fördelas efter yrkande från varje projekt och med stöd av den uppdragsbeskrivning som lämnas in. Huvuddelen av pengarna har fördelats.

Enligt Polisens underrättelsemodell (PUM) ska rådet besluta om strategisk och operativ inriktning avseende bekämpning av organiserad och systemhotande brottslighet, se nedan. I dag saknar representanterna från samverkansområdena mandat att förfoga över samverkansområdets totala operativa resurs trots att man enligt Polisens underrättelsemodell ska ha ett sådant mandat. Dessutom ska chefen för den nationella kriminalunderrättelsetjänsten vara föredragande vilket inte heller är fallet i dag.

Ekorådet och samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet

Ytterligare en central samverkansform finns inom ramen för bekämpningen av den ekonomiska brottsligheten. Genom förordning (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet samverkar Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Polisen, Tullverket, Brottsförebyggande rådet, Finansinspektionen, Skatteverket, Kronofogden, Bolagsverket och Lotteriinspektionen centralt genom Ekorådet och på länsnivå genom samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet.

På länsnivå sker samverkan under ledning av respektive landshövding.

Polisens underrättelsemodell

Inom Polisen har Polisens underrättelsemodell (PUM) utvecklats och även om implementeringen inte är helt genomförd, är det Polisens ambition att allt kriminalunderrättelsearbete skall följa modellen.

Underrättelseledd polisverksamhet kan beskrivas som en modell för ledning och styrning av all planlagd operativ polisverksamhet, där beslut om inriktning, prioritering och genomförande baseras på underrättelser och annan relevant kunskap. Underrättelseledd polisverksamhet är alltså inte en organisationsform eller synonymt med kriminalunderrättelseverksamhet.

Enligt PUM ska ledning och styrning av all operativ verksamhet ske genom operativa ledningsgrupper på lokal, regional och nationell nivå. De chefer som ingår i de operativa ledningsgrupperna skall ha fullt mandat att disponera ansvarsområdets totala operativa resurser.

Detta kräver en väl fungerande ledning och styrning, en ändamålsenlig och effektiv kriminalunderrättelsetjänst samt resurser för att genomföra beslutade aktiviteter. För en effektiv ledning och styrning krävs planering på lång och kort sikt. Därför finns både strategisk och operativ ledning.

Med strategisk ledning avses den underrättelseledda polisverksamheten som är framåtblickande i ett längre tidsperspektiv. Den planlagda operativa verksamheten prioriteras, samordnas och leds av en operativ ledningsgrupp med helhetssyn och totalansvar inom sitt ansvarsområde i stället för av enskilda chefer.

Syftet med den strategiska ledningen är enligt PUM främst att skapa förutsättningar för en effektiv polisverksamhet och se till att den bedrivs i enlighet med beslutade inriktningar och mål.

En aktiv strategisk ledning ska medföra att god kunskap om och en samlad helhetsbild av aktuella och förväntade utmaningar uppnås. Vidare torde det medföra att besluten förankras lättare både internt och externt.

De strategiska besluten och prioriteringarna måste beakta problembilden på lokal, regional och nationell nivå. Det måste därför finnas en strategisk ledning och organisation på alla nivåer så att en avstämning och en samordning mellan nivåerna kan ske.

På regional nivå är bilden något mångfacetterad och det tycks saknas en organisatorisk funktion med mandat att fatta beslut i strategiska frågor.

Utformningen av det regionala arbetet styrs av samverkansavtalen. Resurser och andra förutsättningar styr också polismyndigheternas organisatoriska lösningar. Detta innebär att det på lokal och regional nivå inte finns någon enhetlig struktur. I syfte att kunna verka effektivt både på de olika nivåerna och i ett internationellt perspektiv, krävs emellertid att kriminalunderrättstjänsten i hela landet har en så likformig och sammanhängande organisation som möjligt.

För att det underrättelseledda arbetssättet skall fungera krävs enligt PUM bl.a. ett tydligt, situationsanpassat och engagerat ledarskap, förståelse för arbetssättet, kunskap om aktuella problembilder, samsyn om prioriteringar utifrån ett helhetsperspektiv, gemensamma målsättningar och ett flexibelt resursutnyttjande i enlighet med fattade beslut.

Detta kräver att underrättelsebehovet kommuniceras mellan de olika nivåerna och påverkar utformningen av underrättelseplanerna på respektive nivå och att det finns förståelse för att problem på lokal nivå i vissa fall kan hanteras effektivare genom att lokala resurser används för insatser på regional och nationell nivå.

Behov av förändring av de centrala samverkansformerna

Det är utredarens uppfattning att Polisens underrättelsemodell (PUM) inte passar särskilt bra för bekämpning av den allra allvarligaste formen av organiserad brottslighet. Det är nödvändigt att samtliga brottsbekämpande myndigheter tar ett gemensamt ansvar och angriper brottslingarna och de brottsliga företeelserna med ett så brett perspektiv som möjligt.

Ett sådant multidisciplinärt angreppssätt kommer att leda till ökad kvalitet och ökade möjligheter till kraftsamling kring den grova organiserade brottsligheten. Samtliga brottsbekämpande myndigheter förfogar över kunskaper och verktyg i enlighet med sina respektive uppdrag. Om de brottsbekämpande myndigheterna samverkar i större utsträckning än vad som är fallet idag i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten, ökar möjligheterna för samhället att begränsa, störa och slå ut brottslingar och brottsliga företeelser.

Ett multidisciplinärt synsätt förutsätter vidare att de samverkande brottsbekämpande myndigheterna får inblick i och inflytande över de gemensamma strategiska och operativa beslut som fattas. Det är först i och med detta som samtliga myndigheter också delar det gemensamma ansvaret för bekämpningen av grov organiserad brottslighet.

På nationell nivå finns idag ett multidisciplinärt samarbete inom Operativa rådet. De myndigheter som finns representerade vid Operativa rådet är huvudaktörerna för bekämpning av organiserad brottslighet.

En svaghet i Operativa rådet idag är att representanterna i rådet i stor utsträckning saknar mandat att besluta om operativa resurser för de ärenden som beslutas. En annan svaghet är att Operativa rådet är ett polisorgan, där de samverkande myndigheterna utanför Polisen har rollen som observatörer. Detta förhållande innebär att observatörerna saknar beslutsbefogenhet och inte heller blir formellt delansvariga för det strategiska ledarskapet av kampen mot den grova organiserade brottsligheten. Till detta kan läggas att Polisens

representation i Operativa rådet är för stor och att detta i sig kan generera ineffektivitet. Ett annat problem är att Polisens representation medför att för stor hänsyn tas till geografiskt rättvisetänkande och andra särintressen.

Visserligen tas stor hänsyn till observatörernas åsikter vid diskussionerna i Operativa rådet. I det formella beslutsfattandet saknas dock behörighet. De representanter som deltar i Operativa rådets möten vid sidan av Polisens representanter har möjlighet att fatta strategiska beslut för den egna myndigheten. Flera av observatörerna har dessutom möjlighet att direkt göra operativa åtaganden för den egna myndigheten. Åklagarmyndighetens representant och Ekobrottsmyndighetens åklagarrepresentant har dessutom möjlighet att förfoga över de egna åklagarresurserna, där ju åklagarnas roll som förundersökningsledare är helt vital för de förundersökningar som ska bedrivas.

Det finns fog för uppfattningen att Polisens medverkan i denna samverkan är problematisk. I sin nuvarande form är Operativa rådet en kompromiss, eftersom det inte är möjligt i normalfallet att centralt förfoga över lokala resurser inom Polisen.

Rikskriminalpolisen representeras av ledningen för myndigheten och ledningen för kriminalpolisverksamheten. Denna konstellation har naturligtvis ett mandat att fatta såväl strategiska som operativa beslut för den egna verksamheten.

Polisens storstadsmyndigheter representeras av cheferna för respektive kriminalpolisavdelning. De tre storstadsmyndigheterna deltar i Operativa rådet. Därutöver deltar storstadsmyndigheterna i regionala underrättelsecentrum (RUC se nedan) samt i Polisens regionala strategiska och operativa ledningsgrupper.

Polisens samverkansområden – östra, mellersta och norra – representeras av en chef för en kriminalavdelning vid en av de samverkande polismyndigheterna. Mandatet för dessa representanter är svagare än för storstadsmyndigheternas. Såvitt

känt är de till exempel förhindrade att fatta strategiska och operativa beslut som binder annan polismyndighet än sin egen.

Polismyndigheternas medlemmar i Operativa rådet verkar snarare ha till huvudsaklig uppgift att arbeta fram ärenden från det egna samverkansområdet eller den egna myndigheten och att föredra dessa för Operativa rådet, i syfte att få del av de särskilda medel som öronmärkts för Operativa rådet. Detta användande av Operativa rådet som "bank" förutsätter noggranna överväganden så att de projekt som delfinansieras av Operativa rådets särskilda medel också ligger i linje med de strategiska beslut som fattats.

Vid Operativa rådet idag avhandlas såväl strategiska som operativa frågor. Detta kan utgöra ett problem, eftersom det finns ett värde i att dela upp dessa frågor och att enbart hantera de strategiska frågorna på den centrala nivån, särskilt som de strategiska frågorna berör fler myndigheter än enbart de brottsbekämpande och med vidare perspektiv än den särskilda satsningen. Utredarens uppfattning är att det finns anledning att göra åtskillnad mellan de strategiska och operativa frågorna.

Det är tydligt att framför allt Polisen har organisatoriska svårigheter när det gäller förhållandet mellan Rikskriminalpolisen och polismyndigheterna.

Bildandet av Strategiska samverkansrådet mot organiserad brottslighet

Det är enligt utredarens uppfattning en stor brist att verksamheten i Operativa rådet inte fullt ut är det multidisciplinära organ för centrala strategiska och operativa beslut i kampen mot den grova organiserade brottsligheten som skulle vara önskvärt.

Vid Operativa rådet finns möjlighet att tillskapa den sektorsövergripande underrättelseledda strategi som eftersträvas av Europeiska unionens råd. Samtliga där samverkande myndigheters resurser och kompetensområden är nödvändiga pusselbitar för en framgångsrik verksamhet i detta avseende.

Samtidigt ter det sig nödvändigt att bygga en fördjupad multidisciplinär samverkan mellan de olika myndigheterna på det som finns idag, nämligen verksamheten i Operativa rådet, trots de brister som redogjorts för ovan.

Starka skäl talar för att det finns anledning att gradera upp denna samverkansform. I syfte att dela upp de strategiska och operativa frågorna, skulle ett strategiskt samverkansråd kunna inrättas för samtliga inblandade myndigheter som har att hantera eller kan tillföra något till kampen mot den organiserade brottsligheten.

Mot en sådan ordning skulle kunna anföras, vilket också skett från Skatteverket, att man skapar en onödig överbyggnad som riskerar att bli en parallell struktur till Operativa rådet. Med hänsyn till de olika rådets ändamål och uppgifter menar utredaren ändå att övervägande skäl talar för att dela upp de strategiska och operativa frågorna så att de hanteras i olika sammanhang.

Detta nya multidisciplinära organ bör kallas ”Strategiska samverkansrådet mot organiserad brottslighet”, härfter Samverkansrådet. I Samverkansrådet bör de brottsbekämpande myndigheterna samt ett antal andra nyckelmyndigheter vara representerade såsom Kriminalvården, Kronofogden, Migrationsverket och Försäkringskassan. Representanterna bör företräda sina respektive myndigheter på strategisk nivå.

Syftet med arbetet i Samverkansrådet är att på strategisk nivå enas om den nationella problembilden avseende grov organiserad brottslighet samt enas om en övergripande strategi och inriktning.

Vid Rikskriminalpolisen ska bildas ett Nationellt underrättelsecentrum där företrädare för de samverkande myndigheterna deltar. Det förefaller rimligt att arbetet i det Nationella underrättelsecentrumet syftar till att bereda strategiska frågor som underlag till Samverkansrådet. Med hjälp av dessa underlag ska prioriteringar mellan olika inriktningar och metodval kunna göras. Den insats som ger bäst effekt i kampen mot den grova organiserade brottsligheten ska väljas. På så sätt

kommer besluten i Samverkansrådet vara välunderbyggda och präglas av ett multidisciplinärt synsätt.

Samverkansrådet bör vara ett organ som administreras och leds av Rikskriminalpolisen.

De strategiska beslut som fattas inom ramen för Samverkansrådet bör vara styrande för samtliga samverkande myndigheter på regional och lokal nivå. Detta borde inte vara kontroversiellt inom de samverkande myndigheterna eftersom deras respektive representanter i Samverkansrådet är tillsatta med just det beslutande mandatet och att det inte är själva rådet som fattar beslut utan representanterna fattar beslut för den egna myndigheten.

Den framtida verksamheten i Operativa rådet

Operativa rådet bör bli ett renodlat operativt organ, som verkar i enlighet med de strategiska beslut som fattats i Samverkansrådet. De operativa beslut som ska fattas för den särskilda satsningen mot organiserad brottslighet bör ske i Operativa rådet.

Operativa rådet bör bli ett råd för samtliga samverkande brottsbekämpande myndigheter, inte bara Polisen, vilket innebär att alla representanter bör vara fullvärdiga medlemmar med ett beslutsmandat. Detta innebär samtidigt ett uttalat ansvar för den särskilda satsningen mot organiserad brottslighet. Representanterna för de olika myndigheterna ska ha mandat att förfoga över resurser i den egna organisationen. Detta är särskilt viktigt för Polisens del.

Det Nationella Underrättelsecentrumet ska bereda underlag för de operativa beslut som fattas av Operativa rådet.

Hur de olika myndigheterna bör representeras får lösas internt på respektive myndighet.

Formerna för samverkan mot organiserad ekonomisk brottslighet

Bekämpningen av ekonomisk brottslighet är en integrerad del av bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Brottslingarna är multikriminella. Den brottsliga verksamhet som för tillfället genererar mest pengar i förhållande till risken kommer att bedrivas.

Det är rimligt att förmoda att ekonomisk brottslighet ter sig attraktivt för dem som ägnar sig åt grov organiserad brottslighet. Detta innebär att det inte är möjligt att skilja ut organiserad ekonomisk brottslighet från den övriga organiserade brottsligheten.

Det förefaller olyckligt att samverkan rörande bekämpningen av den organiserade ekonomiska brottsligheten ska ske i särskild ordning genom Ekorådet och samverkansorganen vid sidan om annan grov organiserad brottslighet. Det bör inte finnas flera samverkanskonstellationer med ansvar för övergripande frågor.

Det kan också ifrågasättas vilken operativ nytta arbetet inom Ekorådet har haft och om det är lämpligt att myndighetschefer tar initiativ till myndighetsgemensamma operativa aktioner.

Utredaren föreslår att Ekorådet och de regionala samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet läggs ned eller i vart fall inte behandlar frågor om grov organiserad brottslighet.

Lokal och regional samverkan

Förslag: Regionala underrättelsecentrum ska bildas för hela landet och ha till uppgift att hantera ärenden inom de strategiska och operativa beslut som fattats i Samverkansrådet och Operativa rådet

På regional nivå finns idag olika organ som hanterar såväl operativa som strategiska frågor. I storstäderna – Stockholm,

Göteborg och Malmö – finns regionala underrättelsecentrum där strategiska och operativa beslut fattas. Dessutom finns operativa ledningsgrupper för polisen, där även åklagare deltar.

Som tidigare anförts sker en stor del av arbetet mot grov organiserad brottslighet på regional och lokal nivå inom länspolismyndigheterna och de övriga samverkande myndigheterna. Det kommer antagligen också att vara så i framtiden. De stora polisresurserna för bekämpning av brottslighet finns där. Det är även på lokalt och regionalt plan man först ser företeelser, bäst känner de lokala brottslingarna och bäst arbetar brottsförebyggande.

På lokal nivå finns idag flera lyckade samarbetsprojekt med myndigheter, föreningsliv och näringsliv. Dessa projekt är nödvändiga för de åtgärder som kan och bör vidtas på lokal nivå.

Regionala underrättelsecentrum

Vid polismyndigheterna i Västra Götalands län, Stockholms län och Skåne län finns regionala underrättelsecentrum (RUC).

Västra Götalands län

Polismyndigheten i Västra Götalands län startade RUC i januari 2006. Det drivs i projektform fram till utgången av år 2008. Under sista halvåret ska verksamheten utvärderas. Allt tyder emellertid på att verksamheten kommer att permanentas. I RUC:s styrgrupp ingår representanter från polismyndigheterna i Västra Götalands län och Hallands län, Ekobrottsmyndigheten, Skattebrottsenheten, Skatteverkets fiskala del, Tullverket, Finanspolisen, Kronofogden, Länsstyrelsen, Åklagarmyndigheten samt SÄPO. I handläggargruppen finns dessutom Försäkringskassan med.

Styrgruppen möts var tredje vecka under ledning av chefen för länskriminalpolisen i Västra Götalands län. Prioriterade

områden och grunden för RUC:s verksamhet är den särskilda satsningen. Vid behov kan man göra avsteg från detta.

RUC:s handläggargrupp arbetar på polishuset. Polisen deltar med två heltidstjänster. Tullverkets representant samordnar för närvarande arbetet i handläggargruppen. Ett ärende initieras ofta genom att de deltagande myndigheterna lyfter fram olika problembilder. Utifrån det aktuella problemet gör handläggargruppen en förstudie. Detta föreläggs sedan styrgruppen som fattar beslut om att gå vidare eller avföra ärendet. Uppdraget lämnas sedan till handläggargruppen som påbörjar en inhämtningsfas. Arbetet mynnar till slut ut i ett ärende som handläggargruppen har att ta ställning till. Handläggargruppen lämnar även rekommendationer och operativa förslag för det fortsatta arbetet. Framförallt pekar man på vilka framgångsfaktorer som kan finnas i det specifika ärendet. Man rekommenderar även vilken myndighet som ska vara huvudman för det fortsatta arbetet.

Stockholms län

Den 1 november 2006 skapades RUC vid Polismyndigheten i Stockholms län. Arbetet leds av en styrgrupp som sammanträder månadsvis. I styrgruppen deltar Polismyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Kronofogden, Migrationsverket, Finanspolisen, SÄPO samt Internationella åklagarkammaren Stockholm. Syftet med RUC är att pröva möjligheten att genom såväl strategisk som operativ myndighetssamverkan effektivisera underrättelsearbetet i kampen mot organiserad och därmed sammanhängande ekonomisk brottslighet och likriktad strukturen med Västra Götaland och Skåne.

RUC arbetar i huvudsak mot individer inom den särskilda satsningen. Projekttiden löper t.o.m. den 31 december 2009. Vid denna tid ska verksamheten vara utvärderad. Respektive myndighet har utsett ett antal medarbetare som arbetar som

handläggare inom RUC. Polisen har upplåtit arbetslokaler i polishuset i Stockholm, där varje myndighet har en arbetsplats. Från polisen arbetar två polismän på heltid. Övriga myndigheters medarbetare arbetar ca 60 procent av sin arbetstid med frågor som rör RUC. Polisen har utsett en koordinator för RUC:s dagliga arbete. En gång i veckan träffas alla handläggare för att lägga upp arbetet. Koordinatorn leder arbetet. Arbetet styrs av de beslut som fattas i styrgruppen.

Styrgruppen gör prioriteringar och fattar beslut om inriktningen av arbetet. Handläggarna föredrar olika ärenden och lämnar ett underlag till styrgruppen, som sedan fattar beslut om fortsättningen. Oftast görs en förstudie i ett underrättelseärende. Utifrån den informationen rekommenderar handläggaren styrgruppen vilket beslut som ska fattas, vilket ofta följs av styrgruppen. När ärendet är färdigberett i handläggargruppen, beslutar styrgruppen vilken av myndigheterna som ska leda arbetet mot det specifika underrättelseuppdraget.

Om ärendet senare övergår i en förundersökning, övertas ledningen av en förundersökningsledare. Efter avslutat ärende bör en återrapportering ske till styrgruppen. Underrättelseärenden inom RUC rör ofta grovt kriminella och brottsaktiva individer. Alla myndigheter har undertecknat ett projektdokument där man förbinder sig att bidra och delta i de aktiviteter som beslutas av RUC. RUC styrgrupp ska avrapportera arbetet till respektive myndighetsledning.

Skåne län

RUC vid polismyndigheten i Skåne län startade i september 2006. RUC drivs i projektform fram till utgången av år 2009. Under det sista halvåret ska verksamheten utvärderas av Länsstyrelsen. I RUC ingår representanter från Ekobrottsmyndigheten, Skattebrottsenheten, Tullverkets brottsbekämpande verksamhet och Finanspolisen. Kronofogden,

Försäkringskassan och Skatteverkets fiskala del är samarbetspartners.

I styrgruppen deltar dessutom Åklagarmyndigheten och SÄPO. Styrgruppen i RUC benämns resursgruppen. Resursgruppen möts var tredje vecka under ledning av chefen för länskriminalpolisen i Skåne län. Prioriterade områden för RUC är den särskilda satsningen. RUC arbetar nästan uteslutande mot personer som finns som omfattas av satsningen.

RUC har en handläggargrupp som fysiskt sitter på polishuset. Polisen deltar med en heltidstjänst och leder även arbetet i handläggargruppen. Ett ärende initieras genom att någon av de deltagande myndigheterna lämnar förslag på att inleda ett underrättelsearbete mot någon person. Beslut fattas i resursgruppen, varefter uppdraget lämnas till handläggargruppen som påbörjar en inhämtningsfas. På varje resursgruppsmöte stämmer man av arbetet. Uppdraget kan utvidgas eller läggas ned om förutsättningar att fortsätta saknas. Arbetet mynnar till slut ut i en operativ underrättelse som resursgruppen har att ta ställning till. Handläggargruppen lämnar även rekommendationer för det fortsatta arbetet. Ofta innebär rekommendationen att man utser en myndighet som huvudman för det fortsatta arbetet.

Inom RUC arbetar man med den allra grövsta kriminaliteten. Vissa ärenden utvidgas ibland till både det nationella och det internationella planet. I dessa fall föredras ärendet i Operativa rådet, för beslut om personella eller ekonomiska resurser.

Behov av förändring

Inrättandet av de regionala underrättelsecentrumen har såvitt kan bedömas i nuläget medfört mycket goda resultat vid bekämpningen av grov organiserad brottslighet. Möjligheten att kartlägga brottslingar och brottsliga företeelser med ett så brett perspektiv som möjligt har lett till ökade möjligheter för de samverkande myndigheterna att nå framgång.

Enligt utredarens uppfattning är det emellertid en stor brist att de regionala underrättelsecentrumen inte passar in vare sig i polisens strukturer enligt PUM eller i den nationella satsningen med Operativa rådet och aktionsgruppsverksamheten. För framtiden är det viktigt att ta ställning till hur det ska hänga ihop organisatoriskt.

Det är vidare en brist att stora delar av landet inte har något regionalt underrättelsecentrum.

Bildande av regionala underrättelsecentrum för hela landet

De strategiska beslut som ska fattas av Samverkansrådet och de operativa beslut som ska fattas av Operativa rådet måste vara grunden för de strategiska och operativa beslut som fattas på regional nivå inom de regionala underrättelsecentrumen. Uppdraget för de regionala underrättelsecentrumen bör vara att verka inom ramen för de strategiska och operativa beslut som ryms inom den särskilda satsningen mot grov organiserad brottslighet. På så sätt kan den nivån bli en del av den nationella nivån.

De operativa ärenden avseende grov organiserad brottslighet som utreds på regional nivå bör alltid ha ett multidisciplinärt angreppssätt. Systemet med aktionsgrupper borde även vara en bra arbetsmetod här.

Utredarens förslag är att det bildas regionala underrättelsecenter även utanför storstäderna inom de samverkansområden som polisen beslutat. Andra samverkande myndigheters organisation korresponderar inte alltid med Polisens. Polisen har en central roll i en underrättelsestyrd kamp mot den grova organiserade brottsligheten. Det ter sig därför naturligt att det sätt som Polisen valt att arbeta på regional nivå måste vara styrande för andra myndigheters samverkan med Polisen i detta avseende. De regionala underrättelsecenter som föreslås bli bildade bör lokaliseras på sätt som skett med de regionala kriminalunderrättelsetjänsterna.

I framtiden bör verksamheten vid de regionala underrättelsecentrumen få en likformig struktur och verksamhet.

Hinder mot myndighetssamverkan

Förslag:

- Sekretesslagens regler bör förändras i syfte att underlätta samverkan mellan bl.a. brottsbekämpande myndigheter.
- Samverkan i säkerhetsfrågor är viktigt i syfte att motverka påtryckningar mot anställda inom rättsväsendet och andra tjänstemän.
- Av de brottsbekämpande myndigheternas instruktioner och regleringsbrev bör framgå att grov organiserad brottslighet är prioriterad verksamhet.

Sekretessfrågor

Under utredningsarbetet har sekretessen mellan de brottsbekämpande myndigheterna identifierats som ett betydande hinder för samverkan. Staten har valt att dela upp sin verksamhet mellan olika myndigheter. Detta gäller även den brottsbekämpande verksamheten. I och med detta kommer sekretesslagens (1980:100) bestämmelser att bli tillämpliga och i den utsträckning uppgifter kan utbytas, måste det ske med sekretessbrytande bestämmelser i sekretesslagen. Alla myndigheter har sin egen sekretess. Prövningen av sekretessen sker vid den myndighet där uppgiften finns. När de brottsbekämpande myndigheterna samverkar tillämpas olika bestämmelser i sekretesslagen.

Även andra myndigheter samverkar alltmer med de brottsbekämpande myndigheterna när det gäller att bekämpa grov organiserad brottslighet. Att sådan samverkan sker är

önskvärt från samtliga inblandade myndigheter. Kriminalvården och Migrationsverket är sådana nyckelmyndigheter.

Kriminalvården, som är sista länken i rättskedjan, har dessutom, sedan ombildningen till en myndighet, utvecklat en underrättelseverksamhet och har i sin instruktion ett uppdrag att verka för att återfall i brott förebyggs. Vidare skall Kriminalvården bekämpa brott under verkställigheten. Det är Kriminalvårdens uppfattning att det finns starka skäl att överväga om inte Kriminalvården bör hänföras till myndigheter med brottsbekämpande verksamhet. Såsom den grova organiserade brottsligheten har utvecklats de senaste åren har Kriminalvården fått en svår utmaning i att förhindra att kriminella gäng fortsätter med sin brottsliga verksamhet under verkställighetstiden. Utredaren kan inte annat än att dela Kriminalvårdens uppfattning i denna fråga. Behovet av att utbyta information med övriga brottsbekämpande myndigheter är nödvändig.

För Migrationsverkets del kan det först konstateras att verket inte har något brottsbekämpande uppdrag. I Migrationsverkets nya instruktion framgår dock att det ska bistå Polisen i ärenden rörande krigsförbrytelser och terrorism. Det finns dock ett gemensamt intresse av att utveckla samverkan med de brottsbekämpande myndigheterna, särskilt när det gäller ärenden om människohandel och människosmuggling. Självfallet måste frågan om den sekretess som föreligger i förvaltningsärendet kontra information som kan hamna i en brottsutredning lösas.

I sekretesslagen finns sekretessbrytande bestämmelser. De viktigaste sekretessbrytande bestämmelserna i den brottsbekämpande verksamheten är 14 kap. 1 §, 14 kap. 2 § fjärde stycket och 14 kap. 3 §, generalklausulen.

Enligt 14 kap. 2 § hindrar sekretess inte att en myndighet lämnar uppgifter som angår misstanke om brott till någon myndighet som har att ingripa mot brottet. En förutsättning är att det är fråga om ett begånget brott. Den är inte tillämplig på kriminalunderrättelseverksamhet.

Enligt 14 kap. 3 § framgår att sekretesslagen inte bör hindra myndigheterna eller verksamhetsgrenarna från att utväxla uppgifter i situationer där intresset av att uppgifterna lämnas bör ha företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda.

Generalklausulen är emellertid inte tillämplig i fråga om all sekretess. Enligt andra stycket är det en förutsättning för att generalklausulen skall vara tillämplig att det inte strider mot en sådan specialreglering av uppgiftslämnandet i fråga som finns i en lag eller förordning. Anges det i lag eller förordning uttömmande i vilka fall uppgifter får lämnas ut mellan myndigheter eller verksamhetsgrenar kan generalklausulen inte heller tillämpas i andra fall.

Generalklausulen är visserligen tillämplig på underrättelseverksamheten i vissa fall, men sekretesslagens komplexitet gör den dessutom svår att tillämpa, särskilt för personal som saknar särskild kompetens på området. De sekretessbrytande bestämmelserna kräver i vissa fall svåra intresseavvägningar som leder till en osäkerhet hos handläggaren som har att tillämpa lagen. Osäkerheten leder till en alltför stor restriktivitet när det gäller att lämna ut uppgifter, vilket utgör ett hinder för samverkan och effektiv brottsbekämpning.

Vidare kan sekretessbestämmelsernas begränsade räckvidd innebära att sekretess inte kan garanteras hos den mottagande myndigheten, vilket kan hämma viljan att lämna ut uppgifter. Inte heller omfattande utbildningsinsatser räcker för att övervinna problemen. Tillämpningen bygger på individuella bedömningar i det enskilda fallet. Även om kunskaperna ökar finns det risk för att tillämpningen blir olika mellan olika befattningshavare och i olika delar av landet.

Intresset av en effektiv brottsbekämpning måste naturligtvis vägas mot intresset av sekretess och integritetsskydd. Uppgiftslämnandet i brottsbekämpande syfte får inte rubba allmänhetens förtroende för myndigheterna. Det är inte rimligt att sekretessen generellt ska kunna brytas på grund av misstankar om bagatellartade brott, särskilt på områden där det finns starka sekretessintressen.

Det föreligger ett betydande behov av översyn av sekretesslagens bestämmelser.

Tullverket

För Tullverkets del regleras frågan huvudsakligen i lag (2005:787) om behandling av personuppgifter i Tullverkets brottsbekämpande verksamhet (tullbrottsdatalagen).

Regeringen får enligt 26 § tullbrottsdatalagen ge vissa myndigheter "direktåtkomst" till uppgifter i tullbrottsdatabasen. Någon sekretessbrytande bestämmelse finns emellertid inte i lagen. Bestämmelser om "direktåtkomst" bryter inte sekretess. Däremot finns en sådan bestämmelse för vissa särskilt angivna myndigheter i 2 § förordningen (2005:791). Omfattningen av åtkomsten till tullbrottsdatabasen synes därmed regleras i en förordning och inte i en lag.

Den sekretessbrytande bestämmelsen i förordningen avser ett begränsat uppgiftslämnande till vissa särskilt uppräknade myndigheter. Den reglerade uppgiftsskyldigheten i 2 § bryter visserligen igenom både personuppgiftslagen (1998:204) och sekretesslagen, men ger bara direktåtkomst för nämnda externa myndigheter till uppgifter som finns i tullbrottsdatabasen, dvs. uppgifter som är gemensamt tillgängliga. Detta medför exempelvis att Tullverkets externa samverkansmyndigheter i underrättelsearbetet inte kan ta del av uppgifter om icke misstänkta personer. Inte heller kan en allmän åklagare i egenskap av förundersökningsledare, ta del av uppgifter om en misstänkt respektive en icke misstänkt person i den av honom eller henne ledda förundersökningen. Inte heller personuppgifter som behandlas i ärende rörande tullsamarbete ingår i tullbrottsdatabasen, dvs. är gemensamt tillgängliga, och därmed kan inte direktåtkomst medges för extern samverkansmyndighet.

För att kunna lämna ut sådana uppgifter får sekretessprövning ske i varje enskilt fall, med stöd av 1 kap. 5 § eller 14 kap. 2 § sekretesslagen. Ett utlämnande med stöd av

1 kap. 5 § får endast ske om det bedöms som nödvändigt för att Tullverket ska kunna fullgöra sin verksamhet, och inte för att den mottagande myndigheten själv har ett behov av uppgiften. Bestämmelsen ska dock tillämpas restriktivt. Med stöd av 14 kap. 2 § första stycket, som bland annat berör förundersökning och misstanke om vissa brott, kan Tullverket lämna ut uppgift till annan myndighet (ex. polis eller åklagare), om uppgiften behövs där för förundersökning eller rättegång.

Generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen kan inte tillämpas då tullbrottsdatalagens bestämmelser om ändamålen är uttömmande. Om det således i lag eller förordning anges uttömmande i vilka fall uppgifter får lämnas mellan myndigheter eller verksamhetsgrenar, så får det till följd att generalklausulen inte kan tillämpas i andra fall heller.

Sammanfattningsvis innebär detta att Tullverket har begränsade möjligheter att, med stöd av sekretessbrytande bestämmelser i sekretesslagen, kunna lämna ut uppgifter som inte ingår i tullbrottsdatabasen, dvs. inte är gemensamt tillgängliga, till externa samverkansmyndigheter.

Skatteverket

För Skatteverkets del kan noteras att olika sekretessregler blir tillämpliga beroende på vilken del av verksamheten som avses. I beskattningsverksamheten återfinns sekretessregleringen i 9 kap. 1–3 §§ sekretesslagen. Sekretessregleringen beträffande folkbokföringsverksamheten finns i 7 kap. 15 § sekretesslagen. För den brottsbekämpande verksamhet som bedrivs vid Skatteverkets skattebrottsenheter återfinns sekretessregleringen i 5 kap. 1 § och 9 kap. 17–18 §§ sekretesslagen.

De nämnda verksamhetsgrenarna är att se som självständiga i förhållande till varandra, innebärande att det måste finnas stöd i den sekretessbrytande regleringen för att ett utlämnande av sekretessbelagda uppgifter ska kunna ske mellan verksamheterna.

Rent allmänt kan sägas att en betydande del av uppgifterna i beskattningsverksamheten omfattas av s.k. absolut sekretess, dvs. någon skadebedömning erfordras inte. Detta medför att det föreligger svårigheter för Skatteverket att – i de fall reglerad uppgiftsskyldighet saknas – tillämpa 14 kap. 3 § sekretesslagen för utlämnande av hemliga skatteuppgifter till andra myndigheter. Denna svårighet föreligger oavsett om det är fråga om ett utlämnande till brottsutredande verksamhet eller annan verksamhet.

Behandling av personuppgifter regleras för Skatteverkets del i lagen (1990:90) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar, förordningen (1990:105) om behandling av personuppgifter vid Skatteverkets medverkan i brottsutredningar och personuppgiftslagen (1998:204). Justeringar av aktuella lagar och förordning är nödvändiga för att uppnå en effektiv samverkan.

Behov av förändringar av sekretesslagstiftningen

Under utredningsarbetet har sekretessen mellan de brottsbekämpande myndigheterna framträtt som ett tydligt hinder för samverkan.

Det finns, som anförts ovan, ett behov av förändringar i sekretesslagen. Detta gör sig särskilt starkt gällande i utredningar om grov organiserad brottslighet, där informationsinhämtning är en grundpelare. Statsmakterna har valt att fördela den brottsbekämpande verksamheten på olika myndigheter. Det är inte rimligt att sekretess gäller mellan dessa myndigheter. I den brottsbekämpande verksamheten borde myndigheterna istället omgärdas av en yttre gemensam sekretess.

Det är orimligt att sekretessen mellan de brottsbekämpande myndigheterna, vilka har ett uppdrag att samverka mot den organiserade brottsligheten, hindrar myndigheterna att utföra sin uppgift på ett effektivt sätt, på grund av att de sekretessbrytande bestämmelserna inte är tillräckligt långtgående

för att täcka behovet av informationsutbyte samt att sekretesslagstiftningen är så svår att tillämpa.

När det gäller några nyckelmyndigheter, såsom Kriminalvården och Migrationsverket, bör en sekretessbrytande bestämmelse införas i sekretesslagen så att sekretess ska brytas om det behövs för att upptäcka och förhindra allvarlig brottslig verksamhet samt om det behövs för att upprätthålla säkerheten för den enskilde inom myndigheten.

Säkerhetsfrågor

Säkerhetsfrågorna har fått alltmer uppmärksamhet. Inte minst på grund av ett antal allvarliga händelser som har drabbat bland andra åklagare. Samverkan mellan de rättsvårdande myndigheterna har ökat den senaste tiden och kommer med all sannolikhet att öka betydligt.

När det gäller myndighetspersoner som på olika sätt kommer i kontakt med grovt kriminella är det nödvändigt med ett brett perspektiv och en gemensam strategi. Säkerhetsaspekterna riskerar annars att utvecklas till ett hinder för samverkan.

En samsyn på säkerhetsfrågor

Det är utredarens uppfattning att om kampen mot den grova organiserade brottsligheten ska bli effektiv måste olika aktörer samverka. Detta innebär i praktiken att många olika tjänstemän, som handläggare eller beslutsfattare på olika myndigheter, inte bara de brottsbekämpande, berörs på olika sätt.

Att kriminella organisationer utövar påtryckningar mot anställda inom rättsväsendet är ingen nyhet. Det förekommer hot, våld och mutor vilket naturligtvis är oacceptabelt. Detta kommer att drabba ännu fler när fler myndigheter samverkar.

Säkerhetsarbetet måste därför bedrivas med ett brett perspektiv och det förebyggande arbetet är grundläggande. Att

öka säkerhetsmedvetandet, hindra kartläggning av berörda tjänstemän samt att utveckla personsäkerhetsprogram med åtgärder anpassade för den hotnivå som föreligger är nödvändigt. I annat fall kommer rädsla och otrygghet att hindra en effektiv samverkan.

En bättre samordning av centrala styrdokument

Samverkan mellan myndigheterna förutsätter att samsyn på myndigheternas verksamhet sker redan på regeringsnivå. De brottsbekämpande myndigheterna sorterar under Justitiedepartementet och Finansdepartementet. Det är rimligt att det redan i myndigheternas respektive instruktion och regleringsbrev framgår att kampen mot organiserad brottslighet är en prioriterad verksamhet för myndigheterna.

Det är också nödvändigt att de samverkande myndigheterna i sin respektive verksamhetsplanering har sådan samsyn att förutsättningar för gemensamt strategiskt och operativt arbete föreligger.

Det strategiska urvalet

Myndighetssamverkan vid de strategiska urvalen

<p>Förslag: De brottsbekämpande myndigheterna måste vid det gemensamma strategiska urvalet söka uppnå största möjliga effekt.</p>
--

När det gäller strategiskt urval finns anledning att återkomma till hur samverkan ska ske mellan olika myndigheter. Myndigheterna bör ha ett uttalat uppdrag att samverka mot företeelsen grov organiserad brottslighet. I denna samverkan ska de olika myndigheterna bidra med uppgifter, kunnande, personal m.m. i syfte att samla krafterna.

De olika myndigheterna har olika maktbefogenheter. Myndigheternas huvudsakliga uppdrag är också olika. Detta medför att en kriminell person eller en kriminell företeelse kan bekämpas på olika sätt. Det viktigaste måste vara att myndigheterna stör den grova organiserade brottsligheten på bästa sätt.

För att kunna prioritera rätt är det nödvändigt med en bred underrättelsebild. Polisen har sedan ett antal år utvecklat en strategisk underrättelsemetod som även förts vidare till andra brottsbekämpande myndigheter såsom Ekobrottsmyndigheten och Tullverket.

Även om Polisen utan tvekan är huvudaktören med bäst kompetens när det gäller kriminalunderrättelsearbetet fråntar det inte skyldighet för andra myndigheter och aktörer att öka sin kompetens på området, särskilt om de ska kunna bidra konstruktivt i den strategiska urvalsprocessen.

Som exempel kan nämnas ärenden om människohandel och människosmuggling. Det rör sig huvudsakligen om gränsöverskridande, multikriminella organisationer som opererar i flera länder. En strategisk analys och ett multidisciplinärt angreppssätt borde vara en självklarhet redan på underrättelsestadiet. Det skulle med all sannolikhet finnas stora fördelar med en gemensam strategisk underrättelseinriktning för de berörda brottsbekämpande myndigheterna, de olika berörda enheterna inom polisen samt en nyckelmyndighet som Migrationsverket.

De samverkande myndigheterna måste i det strategiska urvalet utreda hur största möjliga effekt kan uppnås. Den egna myndighetens resultat i det enskilda fallet kan då inte vara avgörande för om resurser ska tillsättas.

Detta innebär samtidigt att samtliga samverkande myndigheter måste delta i det strategiska urvalet av ärenden. Det är därför nödvändigt med en ökad kompetens hos de personer som ska delta i beslutsprocessen när det gäller strategisk underrättelseverksamhet.

Åklagarens roll i underrättelsearbetet är inte reglerad. Det är viktigt att den tydliggörs och att gränsdragningen är helt klar när åklagaren deltar i det strategiska och operativa underrättelsearbetet och när åklagaren är förundersökningsledare i ett ärende. Det är utredarens uppfattning att dessa roller inte ska blandas samman så att samma åklagare har båda dessa funktioner.

Ytterligare begränsningar i den absoluta åtalsplikten

Förslag: Rättegångsbalkens regler om åtalsunderlåtelse och förundersökningsbegränsning bör utvidgas så att det uppstår större möjligheter att fatta strategiskt kloka beslut.

Gällande reglering i rättegångsbalken

Enligt 20 kap. 6 § rättegångsbalken (RB) ska åklagaren, om inte annat är föreskrivet, väcka åtal för sådant brott som hör under allmänt åtal. Ett beslut om åtal förutsätter att åklagaren på objektiva grunder kan emotse en fällande dom. Grundprincipen om absolut åtalsplikt har emellertid flera omfattande fakultativa undantag. Regler om särskild åtalsprövning är dessutom vanliga i brottsbalken och tillämpas regelmässigt. Reglerna i rättegångsbalken styr de brottsbekämpande myndigheterna när det gäller urval, prioriteringar m.m.

Behov av förändringar i rättegångsbalken

Vid valet av vilka ärenden som ska prioriteras uppkommer frågan huruvida en förundersökningsledare har de verktyg som behövs för att effektivt åstadkomma bästa resultat.

Utredning av grov organiserad brottslighet ställer höga krav på att en åklagare använder de möjligheter till

förundersökningsbegränsning som stadgas i RB. Reglerna är inte särskilt ändamålsenliga när det gäller prioriteringar av ärenden, särskilt när det gäller frågan att prioritera ned vissa ärenden. I samma stund som 23 kap. RB blir tillämpligt upphör vissa av verktygen att existera som behövs för att åstadkomma ett genomtänkt strategiskt urval.

Som exempel kan nämnas att en åklagare har begränsade möjligheter att koncentrera en utredning på huvudmännen i en större härva. Ett annat exempel är att en åklagare alltid riskerar kritik för långsam handläggning av ett ärende som egentligen medvetet har prioriterats ned till förmån för andra högre prioriterade ärenden. Denna avsaknad av tillräckliga verktyg för prioritering kan medföra att de brottsbekämpande myndigheterna tvingas att fatta beslut som är dåliga såväl ur strategisk synvinkel som från effektivitetssynpunkt.

Det bör tillskapas regler som medför att en utvidgning görs av åtalsunderlåtelse- och förundersökningsbegränsningsreglerna i rättegångsbalken. Det borde finnas utrymme för en mera diskretionär prövning än vad som är fallet idag. Detta förutsätter lagändringar i 20 och 23 kap. RB.

Ökad effektivitet i förundersökningar

Förslag: Brottsbalkens bestämmelser bör ändras så att ett erkännande ska få större betydelse vid bedömning av en gärnings straffvärde.
--

Brottsbalkens regler

Brottsbalken (BrB) innehåller bestämmelser rörande hur gärningars straffvärde ska bedömas. Regler härom hittas i 29 kap. BrB. I dessa bestämmelser har lagstiftaren gett vägledning för

vilka situationer som ska vara straffvärdehöjande respektive straffvärdesänkande.

Den misstänkte saknar för närvarande möjligheter att under en förundersökning själv påverka det straffvärde som ett brott kan anses ha förutom vissa bestämmelser i 29 kap. 5 § BrB.

Det nämnda innebär att en misstänkt person inte har något att vinna på att medverka i en förundersökning, vilket i sin tur leder till att de brottsbekämpande myndigheterna är tvungna att driva samtliga ärenden utan att ha några utsikter till hjälp från misstänkta personer.

Ett behov av förändring av synen på en gärnings straffvärde

Enligt utredarens uppfattning är det en brist att de misstänkta brottslingarna inte ges tillfälle att påverka straffvärdet av sina gärningar även under förundersökningen mot dem. Detta är en särskilt stor brist vid hantering av grov organiserad brottslighet. Denna form av brottslighet är ofta synnerligen komplicerad och omfattande. Om det fanns ett incitament för de misstänkta att medverka i komplicerade förundersökningar genom ett erkännande som stöds av övrig utredning, skulle mycket stora effektivitetsvinster uppstå.

Redan med nu gällande lagstiftning ska domstolen vid straffmätning och påföljdsval beakta det förhållandet att den som misstänks för ett visst brott frivilligt har lämnat uppgift om ett annat brott som han eller hon begått. Under speciella förhållanden kan domstolen enligt gällande regler också beakta att den misstänkte hjälpt till vid utredningen av de brott som misstanken avser. Möjligheterna används dock sparsamt och redovisas sällan i domskälen.

Effektivitetsvinsten i utredningsverksamheten består både i att svårutredda brott kan utredas och att resurser frigörs för utredning av andra brott. När det gäller lagföringen består effektivitetsvinsten i att det inte kommer att krävas lika stora

resurser av åklagare och domstol eftersom de åtalade gärningarna är erkända.

Förslag till förändring av reglerna i 29 kap. brottsbalken

Det bör bli möjligt att tillmäta ett erkännande större betydelse vid straffmätningen så att erkännandet skulle kunna beaktas i lindrande riktning. Detta förutsätter en lagändring i 29 kap. BrB. Ett sådant system får konsekvenser genom att ärenden blir mera lätthanterliga.

Ett erkännande ska alltid stödjas av annan utredning för att godtas, eventuella uppgörelser ska alltid redovisas. Förslaget innebär inte att en persons uppgifter om andra personers brottslighet ska få inverkan på straffvärdet.

Det medför också att sådan medverkan skulle kunna beaktas vid valet av påföljd, 30 kap. 4 § BrB. Vidare innebär det att den misstänktes medverkan skulle kunna leda till påföljdseftergift om det framstår som uppenbart oskäligt att döma till påföljd (29 kap. 6 § BrB).

Motivet för strafflindring i ovan nämnda hänseende är att gärningsmannens beteende anses visa på en i handling visad ånger. Att gärningsmannen aktivt och verkningsfullt medverkar i utredningen visar på en stark vilja att ta ansvar för det man gjort. Indirekt kan det också ses som ett bidrag till att samhället kan upprätthålla respekten för rättssystemet och straffsystemet.

Reglerna i 29 kap. BrB om den tilltalades erkännande och medverkan borde kunna användas mera offensivt än vad som är brukligt idag. Det krävs dock lagändringar för att tydligare markera att ett erkännande och medverkan i den egna utredningen beaktas i strafflindrande riktning.

Även om reformen tar sikte på den mest svårutredda brottsligheten finns det ingen anledning att utesluta något brott. Det avgörande kriteriet bör i stället ligga i omfattningen av den misstänktes medverkan.

När det gäller medverkan ska den tilltalade ha lämnat uppgifter som är av väsentlig betydelse för utredningen. Ett erkännande ska inte krävas för att medverkan ska beaktas.

För att strafflindring ska fungera som incitament för misstänkta att medverka i utredningen av sina brott måste den strafflindring som kan erhållas vara påtaglig. Om möjligheten till straffrabatt vid dessa situationer regleras skulle det kunna leda till en ökad förutsebarhet. I utredningar avseende organiserad brottslighet skulle det få en avgörande effekt.

I vissa fall är det ofrånkomligt att den misstänktes medverkan, för att anses tillräckligt omfattande, även måste innefatta uppgifter om andras brott. Avgörande bör vara om uppgifterna lämnas om en bestämd gärning som den misstänkte som medverkar till utredningen har gjort sig skyldig till. Om han eller hon har gjort sig skyldig till gärningen gemensamt och i samförstånd med andra och därigenom lämnar uppgifter om även andra måste det kunna godtas.

Det bör också tydligt anges i förundersökningsprotokollet att den misstänkte har medverkat till utredningen och på vilket sätt. Åklagaren bör i stämningsansökan framställa ett påföljdsyrkande där det framgår att den tilltalade ska dömas till en lindrigare påföljd därför att han har medverkat i utredningen av det egna brottet. Domstolen ska inte kunna döma till strängare påföljd än vad som yrkas.

Det är också viktigt att det klart framgår av domen att en tilltalad som medverkat i en utredning fått en mildare påföljd. Idag finns ingen sådan skyldighet för rätten att i domskälen redogöra för hur olika omständigheter påverkat straffmätning och påföljdsval.

Det är viktigt för systemets legitimitet att ingenting döljs. Det ska dock påpekas att ett sådant system riskerar att öka hoten och påtryckningarna mellan medmisstänkta. En analys av vilka konsekvenser detta kan medföra bör göras.

Formerna för gemensamma insatser

Ledning och styrning av gemensamma insatser

Förslag: Den nationella satsningen mot grov organiserad brottslighet bör permanentas. Ekonomiska styrmedel bör även fortsättningsvis kunna användas i syfte att åstadkomma operativa insatser i enlighet med strategiska beslut.

En fråga som uppkommer är hur de strategiska besluten i Samverkansrådet bäst får genomslag i operativa ärenden på regional och lokal nivå.

När det gäller Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Skatteverket är formerna för ledning och styrning av verksamheterna relativt okomplicerade. Beslut i dessa myndigheter av strategiskt slag kan få genomslag omedelbart i operativ verksamhet.

Förhållandena är inte sådana hos Polisen, där 21 polismyndigheter och Rikspolisstyrelsen har ett sådant mått av självständighet att det förefaller som om det finns flera olika polisväsenden i landet.

Behov av förändring

Givet att nuvarande organisation inom Polisen ska hållas oförändrad, bör särskilt Polisen bli föremål för ytterligare en styrmodell. Chefen för Rikskriminalpolisen bör även fortsättningsvis ges tillgång till ekonomiska styrmedel på samma sätt som de särskilda medel för bekämpning av organiserad brottslighet som tilldelats Polisen tidigare.

Dessa ekonomiska medel ska användas enbart för projekt som annars inte skulle ha utförts. De projekt som kan erhålla medel från den särskilda satsningen måste överensstämja med de strategiska beslut som fattats i Samverkansrådet.

Det är samtidigt nödvändigt att de projekt som delfinansieras av särskilda medel måste följas upp noggrant genom täta återrapporteringar och utvärderingar i efterhand. Möjlighet till omprövning av beslutade projekt måste förbehållas Operativa rådet.

Personella resurser för bekämpning av grov organiserad brottslighet

Förslag:

- De gemensamma operativa insatserna på central nivå bör ske inom ramen för en aktionsgrupp.
- Fredade polisresurser bör tillförsäkras de nationella och internationella operativa ärenden som uppkommer.

I syfte att kunna samarbeta på bred front och med långsiktighet har man inom Polisen börjat använda sig av så kallade aktionsgrupper. Dessa aktionsgruppers sammansättning ska vara situationsanpassad. En aktionsgrupp leds av en aktionsgruppsledare. För närvarande finns dessa ledare hos Polisen. En tanke med aktionsgrupper är att det ska vara möjligt att knyta till sig kompetens från andra myndigheter.

Det förefaller rimligt att även fortsättningsvis bygga de gemensamma operativa insatserna på central nivå på det redan existerande systemet med aktionsgrupper. Detta får emellertid inte innebära att systemet blir för stelt. Rikskriminalpolisen biträder framgångsrikt redan nu i stor omfattning de lokala polismyndigheterna även utanför aktionsgruppsverksamheten. Det sker till exempel genom Riksmordkommissionen, IT-specialister, databasanalytiker m.fl. Enligt utredarens uppfattning är emellertid uppgiften att kartlägga och utreda den allra allvarligaste formen av grov organiserad brottslighet mycket lämplig att bedriva inom ramen för en aktionsgrupp. En aktionsgruppsledare borde kunna utses även från andra

myndigheter än Polisen och Ekobrottsmyndigheten, exempelvis Tullverket och Skatteverket.

Som ett led i det multidisciplinära angreppssättet mot den organiserade brottsligheten bör även fortsättningsvis olika myndigheter kunna vara representerade i en aktionsgrupp. Aktionsgruppens sammansättning bör avspegla det behov av kompetens man har för att allsidigt kunna utreda en komplex brottslighet. En aktionsgrupp kan därför anta formen av en nationell gemensam utredningsgrupp av modell från det internationella straffrättsliga samarbetet.

När en utredning tar formen av en förundersökning mot skäligen misstänkta personer ska en åklagare utses som förundersökningsledare. Åklagarna bör vara specialiserade på att hantera organiserad brottslighet och utses från de internationella åklagarkamrarna eller Ekobrottsmyndigheten.

Aktionsgruppsledarens roll kommer då att förändras. Ansvaret för förundersökningen kommer då att ligga på åklagaren.

Naturligtvis kommer centrala operativa aktioner i stor utsträckning att behöva stöd från regionala och lokala resurser.

Fredade polisresurser för bekämpning av grov organiserad brottslighet

En framgångsrik kamp mot den grova organiserade brottsligheten kräver att särskilda polisresurser kan tas i anspråk för hanteringen av de nationella och internationella operativa ärenden som uppkommer. Sådana resurser måste finnas centralt placerade vid Rikskriminalpolisen. Det är rimligt att anta att Rikskriminalpolisen skulle behöva ett resurstillskott inom utrednings-, spanings- och analysverksamheten. Utredarens bedömning är att redan ett mindre tillskott, kopplat till ett förändrat mandat för Rikskriminalpolisen, torde få en mycket gynnsam inverkan på bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten.

Om även polismyndigheterna i Stockholm, Göteborg och Malmö kunde avsätta fredade resurser för detta skulle mycket vara vunnet i kampen mot den grova organiserade brottsligheten.

Utredarens uppfattning är att den långsiktighet och uthållighet som krävs för hanteringen av dessa ärenden passar dåligt för en icke fredad verksamhet på lokal eller regional nivå. Det planerade och långsiktiga arbetet klarar konkurrens dåligt från annan ofta händelsestyrd verksamhet. Resurser kan då tas i anspråk för i och för sig angelägen verksamhet, utan att man i tillräcklig utsträckning beaktar de långsiktiga målen. Samma argument gör sig gällande för att Rikskriminalpolisen bör förstärkas och få ett justerat och förtydligt mandat. Rikskriminalpolisen torde alltmer få utgöra grunden och stå för just uthålligheten i den nu beskrivna kampen mot den grova organiserade brottsligheten.

Specialiserade resurser kan förväntas få en högre kunskapsnivå. Ett koncentrerat arbete mot denna synnerligen komplicerade form av brottslighet kan förväntas generera ”spin-offeffekter”, vilket bör bidra till en högre effektivitet och kvalitet.

Det finns starka skäl från säkerhetssynpunkt att kampen mot den allra allvarligaste organiserade brottsligheten inte sker på lokal nivå.

Det förefaller svårt organisatoriskt hos Polisen att ha särskilda resurser inom samverkansområdena. Här finns ingen naturlig ledningsfunktion och ingen organisation att hänga upp dessa resurser på.

I sammanhanget bör betonas att Rikskriminalpolisens roll och befogenhet gentemot polismyndigheterna i landet i bekämpningen av grov organiserad brottslighet tydliggörs. På detta sätt kan uppnås en förstärkt central operativ poliskraft samtidigt som man inte gör våld på polisens grundläggande organisation med självständiga polismyndigheter med i huvudsak ett geografiskt ansvarsområde.

Problemen med roll och befogenhet gör sig inte gällande för polisresurserna vid Ekobrottsmyndigheten och Säkerhetspolisen.

Utvärdering, återrapportering och metodutveckling vid gemensamma insatser

Förslag: Bättre strukturerade former för urval, uppföljning, återrapportering och metodutveckling bör tillskapas.

En mycket viktig del av arbetet mot grov organiserad brottslighet är att det strategiska urvalet sker med största precision. Samtliga strategiskt och operativt beslutade projekt måste noggrant studeras och analyseras innan resurser tas i anspråk för utredningar och andra insatser. Resurserna som står till myndigheternas förfogande är ändliga och måste användas med urskillning. För att kunna göra detta urval måste samtliga samverkande myndigheter göra en analys för att den totala nyttan med åtgärden ska kunna bedömas på förhand.

Samtidigt är det nödvändigt med en kontinuerlig uppföljning av beslutade projekt för att kunna fatta beslut om omprioriteringar med största skyndsamhet.

På den centrala nivån förefaller det nödvändigt att denna multidisciplinära analys görs inom ramen för det Nationella underrättelsecentrumet och Operativa rådet samt, i de fall där förundersökning pågått, överåklagarens för grov organiserad brottslighet kansli vid Åklagarmyndigheten.

Av samma anledning är det av största vikt att varje projekt eller ärende som avslutas är föremål för en utvärdering. De ärenden som beslutats på central nivå måste utvärderas och återrapporteras till Operativa rådet. Motsvarande bör ske till regionala underrättelsecentrumen på regional nivå.

Det är först med en analys i efterhand från samtliga aspekter som ett resultat kan bedömas när det gäller den skada som åsamkats den grova organiserade brottsligheten och de resurser som lagts ned.

Samtliga samverkande myndigheter har ett ansvar för att utveckla metoderna för bekämpning av grov organiserad brottslighet. Ekobrottsmyndigheten kan förmodas ha ett särskilt

ansvar för hantering av organiserad ekonomisk brottslighet och förverkandefrågor; Tullverket och Skatteverket ett ansvar inom sina respektive ansvarsområden. Ett helhetsansvar för metodutveckling rörande bekämpning av grov organiserad brottslighet bör åläggas Rikskriminalpolisen och Åklagarmyndighetens överåklagare för grov organiserad brottslighet. Hos dessa finns förutsättningar för en bred och djup analys av samtliga aspekter på grov organiserad brottslighet. Detta arbete med metodutveckling bör tjäna som ett stöd för det strategiska urvalet vid kampen mot grov organiserad brottslighet.

Återrapportering, utvärdering och metodutveckling är grundstenar för en lyckad kompetensutveckling på området.

Planering av myndighetsgemensamma insatser

Förslag: I syfte att tydliggöra myndigheternas åtaganden bör i projektplaneringen anges vilka resurser som ställs till förfogande för ett projekt.

Myndigheternas samverkan mot grov organiserad brottslighet innebär åtaganden från samtliga. I syfte att tydliggöra omfattningen av de åtaganden som görs, bör man i projektplaneringen ange vilka resurser man ställer till projektets förfogande.

I och med detta kan myndigheternas insatser beräknas och värderas. Metoden ger även underlag för att fatta väl genomtänkta beslut vid val av olika möjliga insatser.

Ekonomiska konsekvenser

De förslag som presenteras i denna utredning kommer inte i sig att leda till några ökade kostnader för statsmakterna, förutom förslaget till resursförstärkning av Rikskriminalpolisen.

Som ett viktigt styrinstrument har föreslagits att särskilda ekonomiska medel för bekämpning av grov organiserad brottslighet även fortsättningsvis ska stå till förfogande för chefen för Rikskriminalpolisen att användas för delfinansiering av de projekt som beslutas av Operativa rådet. Denna satsning bör ske genom en omfördelning av anslaget till Polisen.

Förslagen innebär en strukturering av samarbetsformerna mellan de brottsbekämpande myndigheterna samt en strukturering av formerna för analys och uppföljning. Detta kommer snarare att innebära att arbetet med att bekämpa den grova organiserade brottsligheten kommer att bedrivas mera kostnadseffektivt än tidigare.

Uppdraget

Regeringen gör stora ansträngningar för att skapa ett tryggare Sverige. Som en del av detta måste myndigheternas insatser för att bekämpa grov organiserad brottslighet intensifieras. För att bryta de kriminella nätverkens etablering i samhället krävs kraftfulla åtgärder på flera områden. Rättsväsendets myndigheter har en central roll att fylla. För att arbetet ska bli framgångsrikt räcker det emellertid inte att rättsväsendet ökar sina insatser. Det som därutöver behövs är en bred mobilisering över organisationsgränser och beslutsnivåer.

Justitieministern har mot denna bakgrund tagit initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. En styrgrupp har inrättats för att säkerställa att mobiliseringen får ett brett och varaktigt genomslag.

Styrgruppen har identifierat ett antal områden som behöver utvecklas. Ett av dessa berör samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna. Den grova organiserade brottsligheten är ofta uppbyggd för att skydda de centrala aktörerna. Samverkan mellan de brottsbekämpande myndigheterna måste därför ske utifrån gemensamma kvalificerade bedömningar och inriktningar.

Utredaren ska lämna förslag på åtgärder som leder till att de brottsbekämpande myndigheterna ökar sin samlade förmåga att samverka mot den grova organiserade brottsligheten. Särskild uppmärksamhet ska ägnas förmågan att ingripa mot de kriminella strukturernas centrala aktörer.

Utökat informationsutbyte och möjligheterna till närmare samverkan inom ramen för kriminalunderrättelseverksamheten är centrala frågor. Utredaren ska också överväga och lämna förslag vad avser formerna för gemensamma prioriteringar samt organisationssätt, ledning, arbetsmetodik och utvärdering vid gemensamma insatser, liksom återrapporering och behovet av kompetensutveckling. Goda lokala och nationella exempel som kan vara av intresse ska redovisas.

För det fall kostnaderna för föreslagna åtgärder ej ryms inom givna ramar ska detta framgå. För uppdraget ska utredaren knyta till sig experter och företrädare för berörda myndigheter. En första redovisning av hur utredaren avser genomföra sitt uppdrag ska lämnas senast den 14 januari 2008 till Justitiedepartementets styrgrupp för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Utredaren ska därefter fortlöpande informera styrgruppen om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget redovisas senast den 30 april 2008.

Tydligare former för det civila samhällets engagemang i kampen mot den organiserade brottsligheten

Länspolismästaren Carin Götblad

Inledning

Bakgrund

Den organiserade brottsligheten anses vara ett relativt nytt fenomen i Sverige jämfört med många andra länder. Det har visserligen funnits olika former av organiserad brottslighet tidigare men det var först på 1990-talet som dagens kriminella sammanslutningar började få egentligt fäste och insikten växte fram att grov organiserad brottslighet började bli ett allvarligt hot mot samhället⁸.

Det står klart att myndigheternas insatser för att bekämpa nyssnämnda brottslighet måste intensifieras. För att bryta de kriminella nätverkens etablering i samhället krävs kraftfulla åtgärder på flera områden. Det räcker inte att rättsväsendet ökar sina egna insatser, utan det behövs en bred mobilisering över organisationsgränser och beslutsnivåer.

Justitieministern har tagit initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. En styrgrupp under ledning av Justitiedepartementet har inrättats för att säkerställa att mobiliseringen får ett brett, snabbt och varaktigt

⁸ Rikskriminalpolisen, Rapport 2004:9b, Systemhotande brottslighet i Sverige 2004, s. 4.

genomslag. I gruppen ingår ledande företrädare för polisen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Säkerhetspolisen, Skatteverket, Tullverket och Brottsförebyggande rådet (Brå). Styrgruppen har identifierat ett antal områden som behöver utvecklas. Sex experter, däribland länspolismästaren Carin Götblad, har fått i uppdrag att föreslå ett antal kraftfulla åtgärder som ska lägga grunden till en effektivare och mer uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten.

Någon för svenska förhållanden allmänt vedertagen definition av organiserad brottslighet finns inte. Inom Europeiska unionen (EU) används elva kriterier för att definiera organiserad brottslighet⁹. De fyra första och minst två av de övriga kriterierna måste vara uppfyllda för att brottsligheten ska anses vara organiserad.

1. Samverkan mellan fler än två personer.
2. Lång eller obegränsad utsträckning i tiden (kriteriet hänförs till gruppens stabilitet och [potentiella] varaktighet).
3. Misstanke om allvarliga kriminella handlingar.
4. Strävan efter vinning och/eller makt.
5. Egna tilldelade uppgifter åt var och en.
6. Någon form av disciplin och kontroll.
7. Verksamhet på internationell nivå.
8. Användande av våld eller andra metoder för hot.
9. Användande av kommersiella eller affärsmässiga strukturer.
10. Deltagande i penningtvätt.
11. Otillbörlig påverkan på politik, medier, offentlig förvaltning, rättsliga myndigheter eller ekonomi.

⁹ Se 6204/2/97 Enfopol 35 Rev 2.

En annan definition av organiserad brottslighet – som är något vidare än den som används inom EU – har utarbetats av Brå och lyder som följer.

- Det rör sig om en nätverksbaserad vinstinriktad brottslig verksamhet i projektform som har vilja och förmåga att skydda och underlätta brottsligheten genom otillåten påverkan (trakasserier, hot, våld och korruption).
- Inom ”projekten”, som avlöser varandra, finns en arbetsdelning och flexibilitet som innebär att medarbetare går in och ut ur projekten.
- Verksamheten bedrivs som regel diskret, men kan ibland ta sig uttryck i synliga gäng, med ett utmanande beteende, symboler och maktanspråk.

Uppdraget

Till grund för uppdraget ligger en i Regeringskansliet utarbetad promemoria, se *bilaga 1*.

Enligt promemorian ska utredaren lämna förslag på åtgärder som bidrar till utvidgad samverkan mellan polisen och andra myndigheter samt organisationer i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Centrala frågor är därvid möjligheterna till utökat utbyte av information, underrättelser och erfarenheter. Utredaren ska överväga och lämna förslag på former för samråd och samverkan mellan berörda myndigheter och organisationer på såväl lokal och regional som nationell nivå.

Utredaren ska belysa vilka behov de olika myndigheterna och organisationerna kan ha för att kunna delta i ett gemensamt strategiskt agerande mot den grova organiserade brottsligheten och vilka bidrag de kan lämna inom ramen för ett sådant gemensamt agerande. Såväl frågan om enskilda myndigheters åiterrapportering till Regeringskansliet av vidtagna åtgärder som deras ansvar för att skapa förutsättningar för en gemensam sådan rapportering ska särskilt beaktas.

Goda lokala och nationella exempel på samverkan mellan polisen och andra myndigheter samt organisationer som kan vara av intresse ska redovisas.

För det fall kostnaderna för föreslagna åtgärder inte rymms inom givna ramar ska detta framgå.

Arbetets bedrivande

Till uppdraget har knutits en referensgrupp bestående av representanter för Polismyndigheten i Stockholms län, Polismyndigheten i Östergötlands län, Polismyndigheten i Västra Götaland, Polismyndigheten i Västerbottens län och Ekobrottsmyndigheten Stockholm.

Fem arbetsgrupper har utsetts. Dessa grupper har haft som främsta uppdrag att undersöka vilka former av samverkan som för närvarande bedrivs på olika nivåer i samhället mot grov organiserad brottslighet och hur detta arbete kan intensifieras. Grupperna har genomfört sina uppgifter med hjälp av intervjuer och frågeformulär.

Utöver det arbete som har bedrivits av arbetsgrupperna har företrädare för bl.a. kommuner, andra myndigheter och olika branschorganisationer kontaktats. Det har bl.a. hållits s.k. hearings samt genomförts enkätundersökningar och studiebesök.

Sammantaget har samråd skett med ca 90 myndigheter och organisationer, *se bilaga 2*. Slutligen har samråd även skett med företrädare för de andra uppdrag som omfattas av justitiedepartementets initiativ mot den grova organiserade brottsligheten.

Nuvarande ordning

Något om regleringen som rör samverkan

Vissa bestämmelser om samverkan

Samverkan eller samarbete, dvs. att gemensamt handla för ett visst syfte, behövs för att samhällets resurser ska kunna utnyttjas på bästa sätt. Det har sedan länge ansetts vara en självklar princip att alla myndigheter är skyldiga att samarbeta med och bistå varandra i den utsträckning som kan ske. Principen kommer till uttryck i bl.a. 6 § förvaltningslagen (1986:223). Utbyte av information mellan myndigheter är ett mycket viktigt led i detta samarbete. Även i sekretesslagen (1980:100) har tagits upp en bestämmelse i 15 kap. 5 § som föreskriver att en myndighet på begäran av en annan myndighet ska lämna uppgifter som den förfogar över i den mån hinder inte möter på grund av bestämmelse om sekretess eller av hänsyn till arbetets behöriga gång. Det är dock ofrånkomligt att ett visst utbyte av hemlig information måste förekomma i detta samarbete.

Enligt 3 § första stycket polislagen (1984:387) ska polisen samarbeta med Åklagarmyndigheten. Vidare ska samarbete också äga rum med andra myndigheter och organisationer vilkas verksamhet berör polisverksamheten. Här avses både statliga och kommunala myndigheter samt allmänna och enskilda organisationer. Av 3 § tredje stycket polislagen framgår att andra myndigheter ska ge polisen stöd i dess arbete. Detta ska ses som en markering av en viljeinriktning från samhällets sida och är närmast en rekommendation. Det medför inte i och för sig att den sekretess som kan finnas hos andra myndigheter genom- bryts.

Vissa sekretessbestämmelser

Det ligger inte inom ramen för uppdraget att närmare utreda förslag på ändringar i sekretesslagstiftningen. En kortare presentation av vissa centrala bestämmelser som rör sekretess mellan i huvudsak myndigheter får dock anses vara befogad.

Sekretesslagen innehåller bestämmelser om tystnadsplikt i det allmännas verksamhet och om förbud att lämna ut allmänna handlingar. Bestämmelserna avser förbud att röja uppgift, vare sig det sker muntligen eller genom att allmän handling lämnas ut eller det sker på annat sätt (1 kap. 1 § SekrL). Om sekretess gäller för en uppgift, får denna som huvudregel inte heller röjas för annan myndighet (1 kap. 3 § SekrL). Sekretess behöver däremot, som huvudregel, inte iakttas av enskilda medborgare eller juridiska personer eller dessas funktionärer. De viktigaste bestämmelserna om begränsningar i sekretessen mellan myndigheter finns i 14 kap. 1–3 §§ SekrL.

I 14 kap. 1 § SekrL finns en regel som generellt gör att sekretess viker för en sådan skyldighet att lämna uppgifter till en annan myndighet som är föreskriven i en lag eller förordning. I sammanhanget kan noteras att varken 6 § förvaltningslagen eller 15 kap. 5 § SekrL – vilka omnämns ovan – är att betrakta som sådana föreskrifter om uppgiftsskyldighet, som bryter sekretessen enligt 14 kap. 1 § SekrL.

Enligt 14 kap. 2 § SekrL står sekretessen tillbaka i vissa angivna situationer där en annan myndighet kan få uppgifter. Exempelvis hindrar sekretess inte att uppgift som angår misstanke om brott lämnas till bl.a. polismyndighet, om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter (14 kap. 2 § fjärde stycket SekrL). Från denna generella bestämmelse har undantagits vissa typer av uppgifter, vilka åtnjuter ett starkt sekretesskydd (femte stycket samma bestämmelse).

Enligt den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § första stycket SekrL får sekretessbelagd uppgift lämnas till en annan myndighet, om det är uppenbart att intresset av att uppgiften

lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Generalklausulen är av subsidiär karaktär och kan tillämpas först sedan det har konstaterats, att uppgiften inte får lämnas ut enligt 14 kap. 1–2 §§ SekrL. I bestämmelsens andra stycke görs undantag för viss sekretess inom bl.a. hälso- och sjukvården. Inte heller får generalklausulen enligt det stycket tillämpas, om uppgiftslämnandet skulle strida mot bestämmelse i lag eller förordning eller mot föreskrift som har meddelats med stöd av personuppgiftslagen (1998:204).

I 1 kap. 5 § SekrL föreskrivs, att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas ut, om det är nödvändigt för att den utlämnande myndigheten ska kunna fullgöra sin verksamhet. Paragrafen ska tillämpas restriktivt. Utlämnande av uppgifter får inte ske för att höja myndighetens effektivitet eller för att biträda andra myndigheter i deras verksamhet. Den sistnämnda situationen får i stället bedömas enligt reglerna i 14 kap. SekrL.

Nuvarande former för samverkan

Generella iakttagelser

Som närmare beskrivits i det föregående har ca 90 myndigheter och organisationer kontaktats under arbetet med denna promemoria. Således har breda kontakter tagits för att undersöka vilken samverkan som för närvarande bedrivs i samhället mot den grova organiserade brottsligheten. De kontaktade myndigheterna och organisationerna har även fått redovisa sina behov av och möjligheter till ett utökat informations-, erfarenhets-, och underrättelseutbyte för ett gemensamt strategiskt agerande. I detta avsnitt ska vissa generella mönster redovisas, som framkommit vid inventeringen.

Flera av de myndigheter och organisationer som kontaktats verkar på såväl lokal, regional som nationell nivå. Det är dock inte givet att de på samtliga nivåer bedriver arbete som kan sägas rikta sig mot den grova organiserade brottsligheten. Utmärkande

för arbetet på samtliga nivåer är att myndigheter och organisationer oftast på egen hand eller i samarbete med några få arbetar med frågor som rör denna typ av brottslighet. I stort sett alla efterfrågar en utvidgad kontinuerlig och tvärstrukturell, dvs. myndighets- och organisationsöverskridande, samverkan. Flerparten myndigheter har påtalat behov av ett effektivt informationsutbyte dem emellan, t.ex. genom utökad informationskyldighet och uppmjukad sekretesslagstiftning. Det finns även önskemål om att koncentrera samverkan mot ett problemområde i taget i stället för mot grov organiserad brottslighet i dess helhet.

Ett annat kännetecken för den redan existerande samverkan är att den generellt tar sin början först sedan ett problem har uppkommit. Ofta är det polisen som uppmärksammar andra myndigheter och organisationer på problem med ifrågavarande brottslighet. Därmed blir polisen initiativtagare till olika former av samverkan. På lokal nivå förekommer det även att kommunerna tar initiativet.

Sett till den lokala nivån finns det exempel på lokala nätverk som arbetar framför allt i enskilda ärenden. Det är dock förhållandevis ovanligt med samverkan mot grov organiserad brottslighet. Verksamheten med lokala brottsförebyggande råd är relativt väl utvecklad men de har för det mesta inget särskilt fokus mot den aktuella brottsligheten. Däremot kan rådets verksamhet tangeras denna brottslighet, t.ex. i arbetet med vittnesstöd. I vissa kommuner har samverkan med andra myndigheter och organisationer förekommit i syfte att motverka etablering av kriminella motorcykelgäng. Såvitt framkommit saknas i förväg fastställda ramar för samverkan och någon egentlig utvärdering synes inte ske av projekten. På det lokala planet kan samverkan i vissa fall vara avhängig en enskild person, som både har initierat samverkan och sett till att arbetet fortgått. I de fall denna drivande person avslutat sitt engagemang har även samverkan upphört.

I dag förekommer regional samverkan mot grov organiserad brottslighet huvudsakligen i de tre storstadsregionerna (se mer om detta nedan).

Förutom de ovannämnda behoven har de hörda myndigheterna och organisationerna poängterat att det krävs betydligt mer utbildning. Som exempel nämns att personer som arbetar med offentlig upphandling behöver lära sig mer om rutiner och krav som gör det svårare för företag med svart arbetskraft att komma in i offentlig sektor.

Närmare om polisledd samverkan, m.m.

Rikspolisstyrelsen beslutade under 2002 att polisens insatser mot den grova organiserade brottsligheten skulle intensifieras och samordnas. Ett särskilt operativt råd bildades för att stärka samarbetet mellan olika myndigheter.

I rådet ingår som ordinarie medlemmar förutom Rikspolisstyrelsen med Rikskriminalpolisen även Säkerhetspolisen samt polisens samverkansområden (Norra, Mellersta, Stockholm, Östra, Västra och Syd). Representanter för Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Tullverket och Åklagarmyndigheten deltar som observatörer. Chefen för Rikskriminalpolisen är ordförande. Rådet sammanträder varannan vecka.

Operativa rådet inrättar nationella aktionsgrupper som samordnar och analyserar underrättelseinformation och kartlägger kriminella nätverk. Informationen används av de polismyndigheter där brotten utreds.

De nationella aktionsgruppernas insatser är tidsbegränsade. Samordningsinsatser har bl.a. gjorts mot narkotika, värde-transportrån, kriminella motorcykelgäng och punktmarkering av tungt kriminella personer på den s.k. Alcatraz-listan.

För genomförandet av en nationell satsning mot den grova organiserade brottsligheten avsatte Rikspolisstyrelsen medel för att användas under perioden 2006–2009. Operativa rådet fick i

uppgift att vara ett rådgivande organ till Rikskriminalpolisen för hur medlen skulle användas.

Rikspolisstyrelsen beslutade i slutet av 2006 dessutom om en nationell strategi mot den organiserade och systemhotande brottsligheten. I strategin anges två övergripande mål. För det första ska förutsättningarna för att bedriva grov organiserad och systemhotande verksamhet i Sverige försvåras. För det andra ska man förhindra att ungdomar påbörjar en karriär i kriminella nätverk och organisationer eller i vart fall försvåra att så sker.

På regional nivå har Polismyndigheterna i Stockholms län, Västra Götaland och Skåne en väl utvecklad samverkan med andra myndigheter. Den mest välutvecklade samverkansformen i storstadsregionerna är regionalt underrättelsecentrum (RUC). I vissa RUC ingår även andra myndigheter än de som finns i operativa rådet, t.ex. Försäkringskassan, Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket och Länsstyrelsen. En huvuduppgift för RUC är arbetet mot individer på den s.k. Alcatraz-listan. I storstäderna finns exempel på framgångsrika satsningar mot den grova organiserade brottsligheten, t.ex. NOVA i Stockholm mot yrkeskriminella, som är förebilden för den nationella Alcatraz-listan, samt BRAVO i Skåne mot kriminella motorcykelgäng. I övriga polismyndigheter sker samverkan inom respektive samverkansområde. I samverkansområdena finns en regional operativ ledningsgrupp samt en regional kriminalunderrättelsetjänst (KUT) för intern samverkan mellan polismyndigheterna.

I varje län finns ett samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet (Sameb) som leds av respektive länsstyrelse. Syftet med denna samverkan är att effektivisera kampen mot denna brottslighet genom informationsutbyte, överläggning och samordning mellan berörda statliga myndigheter och kommuner, näringsliv och organisationer. På central nivå finns ett samverkansorgan mot ekonomisk brottslighet, Ekorådet. Arbetet regleras av förordningen (1997:899) om myndighets-samverkan mot ekonomisk brottslighet.

Utvidgad samverkan i Danmark

I Danmark har man sedan länge genom samverkan mellan kommuner och myndigheter arbetat framgångsrikt mot kriminella motorcykelgäng. Allmänheten har reagerat på de kriminella motorcykelgångens utbredning. Flera kommuner i Danmark samverkar för att lokalsamhället ska tas tillvara i kampen mot brottsligheten. För att stödja detta arbete inbjöd landets justitieminister 2002 kommunernas företrädare till diskussion om tvärstrukturell samverkan. De kriminella motorcykelgängen skulle känna att hela samhället tar avstånd och reagerar bestämt på deras beteenden. Det räcker inte – menade justitieministern – enbart med insatser från myndigheternas sida, samhället i övrigt har en viktig roll i detta. Ministern har särskilt uppskattat den generella mobilisering och det avståndstagande från de kriminella gängen som ägt rum i lokalsamhället.

Mot bakgrund av diskussionerna med kommunernas företrädare tillsatte justitieministern i januari 2003 en arbetsgrupp för att samordna myndigheternas insatser mot de kriminella motorcykelgängen.

Av en s.k. Operationsbefallning för Köpenhamnspolisens rörande insatser mot de kriminella motorcykelgängen framgår att stor vikt ska läggas vid att få allmänheten att anmäla sådan brottslighet, att myndighetssamverkan måste öka och att lokalsamhället bör samarbeta för att förhindra nyrekrytering till gängen. Exempelvis de lokala myndigheter som ansvarar för kontroll av brand, byggen, miljö, utskänkning och spel bör vid behov vara med i arbetet. I Danmark anser man att den tvärstrukturella samverkan som byggts är framgångsrik i bekämpningen av de kriminella motorcykelgängen. Samverkan har bl.a. lett till att motorcykelkriminaliteten tryckts tillbaka, många frihetsberövanden har genomförts och myndigheternas samlade agerande mot hot och utpressning har varit framgångsrikt.

Förslag till utökat informationsutbyte mellan myndigheter

För att motverka bidragsbrott och andra felaktiga utbetalningar föreslår regeringen förbättrade möjligheter till elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter. Förslaget innebär att många myndigheter får lämna och ta emot information i elektronisk form inför beslut om ersättningar och bidrag. Det gäller Arbetsförmedlingen, Centrala studiestödsnämnden, Försäkringskassan, Migrationsverket, Skatteverket, Statens pensionsverk och Kronofogdemyndigheten. Även arbetslöshetskassorna och kommunernas socialnämnder är inblandade, de sistnämnda dock endast som mottagare av uppgifter.

I slutbetänkandet från Delegationen mot felaktiga utbetalningar (Fi 2005:03) som presenteras i slutet av juni 2008 kommer sanktionsavgifter att behandlas. Avgifterna syftar till att få ett enkelt och rättsäkert sanktionssystem samt avlasta rättsväsendet från mindre allvarliga fall.

Goda exempel på samverkan

I detta avsnitt kommer några goda exempel på samverkan att lyftas fram. I viss mån har utvärderingar gjorts men det har inte gått att hitta några som vilar på vetenskapliga grunder rörande samverkansprojekt mot den grova organiserade brottsligheten. Således kan det diskuteras om de exempel på samverkan som lyfts fram i avsnittet med visshet är att bedöma som ”goda”. Exempelen får emellertid anses vara framgångsrika i bekämpandet av organiserad brottslighet eller ha potential att bli det.

Samverkan mot tullbrottslighet

Tullverket bedriver sedan 1990-talet ett arbete benämnt Samverkan mot tullbrottslighet (SMT). Det är ett samarbete mellan Tullverket och näringslivet såsom importörer, exportörer

och transportörer. SMT innebär att verket och företagen kommer överens om gemensamma åtgärder i kampen mot alla former av tullbrottslighet och säkerhetsshot. Ett syfte är att använda sig av varandras kompetens, kontaktnät och erfarenheter för att uppnå ett bättre resultat.

Tullverket kartlägger företagens transport-, varu- och informationsflöden och identifierar riskerna för att företagen ska bli utnyttjade tullbrottsligt. SMT innebär även ett förebyggande arbete för att höja företagens medvetande om vilka risker och hot de kan bli utsatta för.

Överenskommelsen innebär att företagen ska kontakta Tullverket när de upptäcker eller misstänker narkotika- eller gränsöverskridande tullbrottslighet. Tullverket i sin tur ska ge information om vad som kan vara i strid med lagar och förordningar. Vidare erbjuder verket en effektiv administrativ handläggning av företagens ärenden. Överenskommelsen bygger på ett ömsesidigt förtroende.

Tullverket bedömer att samverkan på ett markant sätt har ökat de medverkande företagens kunskaper om den organiserade brottsligheten. Företagen involveras genom SMT i bekämpningen av brott.

Handlingsplan mot kriminella motorcykelgäng i Östergötlands län

I Östergötlands län har en handlingsplan mot kriminella motorcykelgäng nyligen antagits. Planen gäller under 2008 och 2009. Målsättningen är att det vid utgången av 2009 inte ska finnas några kriminella motorcykelgäng i länet. För närvarande finns två sådana gäng i Östergötland.

Strategin för att uppnå målsättningen är att myndigheter och kommuner med gemensam kraft ska försvåra att brott begås, göra det mer riskfyllt och olönsamt att begå brott, uppmärksamma överflyttningseffekter till nya brottsobjekt eller brottstyper och förebygga rekrytering av ungdomar till gängen. Sammantaget ska det bli obekvämt att tillhöra eller samarbeta

med de kriminella motorcykelgängen. En låg toleransnivå ska gälla mot personer som befinner sig i den aktuella miljön.

En samverkansgrupp har getts mandat att fatta de operativa beslut som behövs. Gruppen består av representanter för polisen, Åklagarmyndigheten, Skatteverket, Tullverket, Kronofogdemyndigheten, Försäkringskassan samt Norrköpings kommun och Linköpings kommun. Vid behov kan samverkansgruppen kalla in andra berörda myndigheter eller specialister. Vidare ska samverkan ske med Rikskriminalpolisen, övriga polismyndigheter, Kriminalvården, Länsstyrelsen i Östergötlands län och Landstinget i Östergötland.

I handlingsplanen har för var och en av myndigheterna i samverkansgruppen listats åtgärder som respektive myndighet ska vidta. De förväntade effekterna av åtgärderna har också angetts.

Handlingsplanen innehåller även en informations- och mediastrategi. Varje myndighet ska utse en person som är ansvarig för kommunikation och information. När något ska kommuniceras externt ska den ansvariga myndigheten meddela övriga deltagare innan informationen går ut. Målgrupperna för kommunikationen är anställda inom statliga myndigheter och kommuner, media samt allmänheten. Kommunikationen ska bidra till att samordnat och effektivt höja kunskapsnivån om vad myndigheterna gör för att bekämpa och begränsa den organiserade brottsligheten. Kommunikationen ska vidare bidra till att skapa en positiv attityd hos allmänheten om vad myndigheterna gör för att bekämpa och begränsa den organiserade brottsligheten.

Handlingsplanen ska följas upp och utvärderas. En delredovisning ska ske mot slutet av 2008.

I samverkansarbetet har framkommit att sekretess utgör stora hinder för utbyte av information. Om någon myndighet funnit att det i någon fråga föreligger hinder för att lämna information anmäls detta till de övriga i samarbetet.

Genom det inledda samarbetet har särskilt kommunerna i samverkansgruppen involverats i arbetet. Kommunerna har t.ex. genomfört direkta åtgärder mot gängens etablering i länet.

Kunskapscentrum i Göteborg

Göteborgs kommun har tagit initiativ till ett projekt vars syfte är att stärka myndighetssamarbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Avsikten är att skapa ett kunskapscentrum dit allmänheten, näringsidkare, myndigheter m.fl. ska kunna vända sig och få hjälp i frågor som rör grov organiserad brottslighet. I projektet ska förutom Göteborgs kommun delta representanter för Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten Länsstyrelsen, polisen, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.

Polismästarnas chefsamråd i Stockholms län

Chefssamråd finns i alla polismästardistrikt i Stockholms län och är ett komplement till de lokala brottsförebyggande råden. I chefssamråden träffas regelbundet de högsta beslutsfattarna inom rättsväsendet, socialtjänsten, skolan, hälso- och sjukvården, brandförsvaret och Stockholms lokaltrafik för att tillsammans utveckla det strategiska brottsförebyggande arbetet. Bland beslutsfattarna finns både politiker och tjänstemän. Även höga beslutsfattare från t.ex. näringslivet och andra lokala organisationer kan delta i samråden.

Det som främst prioriteras är att förebygga brottslighet och hindra nyrekryteringen av unga till kriminella nätverk och missbruk samt att minska våldsbrottsligheten.

Utgångspunkten för chefssamråden är att det inte räcker med enbart polisiära insatser för att långsiktigt förändra utvecklingen inom ett brottsområde. För att polisens arbete ska få effekt på lång sikt krävs att flera myndigheter och organisationer arbetar ihop med gemensamma satsningar, såsom ungdomsverksamhet, utbildning och behandling av personer som har missbruksproblem eller andra sociala problem. Samplaneringen bidrar till att myndigheternas resurser kan användas mer effektivt.

Det praktiska arbetet kring chefssamråden skiljer sig något åt mellan polismästardistriktet. För att belysa hur chefssamråden närmare kan gå till lyfts samråden som pågår i Söderort respektive Södertörn fram. Båda distrikten har väl fungerande chefssamråd sedan 2004.

I Söderorts polismästardistrikt hålls chefssamråd fyra gånger per år och vid varje tillfälle träffas drygt tio personer med höga befattningar. Ett par veckor före varje möte träffas ett presidium bestående av polismästaren, chefsåklagaren och en av stadsdelsdirektörerna. Presidiet bestämmer bl.a. dagordningen för det kommande mötet. Eftersom personerna som deltar i chefssamråden kommer från befattningar som innebär att de har mandat att fatta beslut, blir samråden fora med handlingskraft och inte bara informationsutbyte.

Mycket av det som beslutas vid chefssamråden går sedan till stadsdelsförvaltningarna och närpolisens lokala brottsförebyggande råd. I varje sådant råd deltar distriktets närpolischef och stadsdelsdirektör, vilket underlättar arbetet med att få beslutet verkställda.

Framgången i Söderorts polismästardistrikt beror på att de medverkande vågar ställa krav på varandras organisationer, att de som fått i uppdrag att vara med i samrådet också kommer på mötena i stället för att skicka ersättare, att ärendena som behandlas vid mötena är väl förberedda, att det upprättas tydliga åtgärdsplaner och att återrapportering sker av fattade beslut.

I Södertörns polismästardistrikt hålls chefssamråd två till tre gånger per år. Samrådet bygger på ett policydokument med åtföljande kontrakt som är undertecknat av deltagarna. Inriktningen i dokumentet är att bekämpa ungdomskriminalitet samt nyrekrytering till kriminella nätverk. Dokumentet beskriver vad som ska göras, hur det ska göras samt hur det samlade arbetet ska följas upp och utvärderas. Inför mötena ringer polismästaren ofta personligen runt till de som ingår i chefssamrådet för att förbereda och erinra om mötet. Vid chefssamrådet deltar när så är möjligt även någon från den högsta polisledningen i länet, t.ex. länspolismästaren eller den biträdande länspolismästaren. Till

chefssamrådet har knutits en styrgrupp och för varje deltagande kommun en eller flera samverkansgrupper. Styrgruppen och samverkansgruppernas representanter träffas minst en gång i månaden. Styrgruppen har till uppgift att ta fram underlag till chefssamrådet samt stämma av pågående satsningar genom att förankra och följa upp arbetet. Den tar fram problemområden som kan vara lämpliga att behandlas av chefssamrådet. Styrgruppen ser till att de beslut som har fattats av chefssamrådet verkställs genom konkreta åtgärder. Ytterligare en uppgift för styrgruppen och samverkansgrupperna är att utarbeta handlingsplaner. Ungefär två gånger per år träffas grupperna för att följa upp chefssamrådets arbete och de olika satsningar som genomförts samt för att utbyta erfarenheter.

Framgången i Södertörns polismästardistrikt beror delvis på att de medverkande parterna har strävat efter att synkronisera sina verksamhetsplaner, vilket lett till ökad effektivitet i såväl samverkansarbetet som i organisationerna.

Vad som här sagts om polismästarnas chefssamråd i Stockholm får stöd i den handlingsplan som nyligen tagits fram av Rikspolisstyrelsen om samverkan polis och kommun (dnr PoA 480-5788/06).

Operation Krogsanering i Stockholms län

Operation Krogsanering startade 1993. Syftet var att komma åt de utbredda missförhållandena i restaurangbranschen och därigenom få en möjlighet för restaurangägare att konkurrera på lika villkor. Länsstyrelsen åtog sig samordningsansvaret i egenskap av tillståndsmyndighet. Huvudansvaret för restaurangtillsynen överfördes 1995 till kommunerna och polisen. Länsstyrelsen har numera till uppgift att övervaka och stödja kommunernas verksamhet. I Operation Krogsanering deltar förutom representanter för Länsstyrelsen och berörda kommuner även Diskrimineringsombudsmannen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan,

Kronofogdemyndigheten, Migrationsverket Polismyndigheten i Stockholms län, Räddningstjänsten, Skatteverket och Tullverket.

Operation Krogsanering har lett till vissa lagändringar som t.ex. krav på användning av kassaapparat vid försäljning av alkohol och krav på förande av personalliggare. Från 2010 ska dessutom kontanthandel ske med certifierade kassaregister.

Inom ramen för Operation Krogsanering startade 2003 ”Restaurangprojektet”, ett samverkansprojekt mellan Länsstyrelsen, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten. Projektet fungerar som en samhällelig reaktion mot missförhållandena i restaurangbranschen. Arbetet bedrivs bl.a. genom riktade kontroller mot svart arbetskraft och oredovisade intäkter. Skatterevision har t.o.m. 2007 genomförts vid 265 restaurangföretag. Upptaxeringar inklusive skattetillägg har skett med ca 135 miljoner kronor. Vidare har projektet lett till att 42 personer har dömts till fängelsestraff, 31 till villkorlig dom och 37 personer har dessutom ålagts näringsförbud.

Byggbranschen i samverkan

Byggbranschen i samverkan, som består av byggarbetsgivarna och byggfacken, tar avstånd från svartarbete och annan oseriös verksamhet inom byggsektorn. För att försvåra för oseriösa aktörer har Byggbranschen i samverkan lagt fast ett åtgärdsprogram, Krafttag mot svartarbete. Programmet innehåller 14 olika åtgärder som staten och branschen behöver genomföra för att motverka svartarbete och annan ekonomisk brottslighet. Åtgärder som föreslås är bl.a. införande av legitimationsplikt och närvaroredovisning på byggarbetsplatserna (ID06) och s.k. omvänd skattskyldighet för moms för att hindra momsbedrägerier.

Brottsförebyggande rådets roll i det brottsförebyggande arbetet

Brå inrättades 1974 och har sedan dess genomgått olika förändringar. Som en följd av regeringens nationella brottsförebyggande program – *Allas vårt ansvar* (Ds 1996:59) – fick rådet en förändrad roll. Brå gavs därvid bl.a. i uppdrag att utarbeta former för att i samverkan med andra myndigheter stimulera det brottsförebyggande arbetet. Brå skulle också aktivt verka för att lokal brottsförebyggande verksamhet organiserades på lämpligt sätt. Rådet har sedan dess haft ett ansvar för att utveckla och följa det lokala brottsförebyggande arbetet.

Enligt förordningen (2007:1170) med instruktion för Brottsförebyggande rådet har Brå till uppgift att bl.a. bidra till kunskapsutvecklingen inom det kriminalpolitiska området och främja brottsförebyggande arbete. Brå ska enligt instruktionen utveckla kunskapskällor om brott, brottsoffer och gärningsmän. En annan uppgift för Brå är att initiera, stödja och informera om lokala brottsförebyggande insatser inom olika samhällssektorer.

I regleringsbrevet för 2008 har regeringen angett som ett mål att Brå ska bidra till att utveckla det lokala brottsförebyggande arbetet genom rådgivning, vägledning samt ekonomiska bidrag.

Vidare framgår av regleringsbrevet att Brå enligt ett återrapporteringskrav ska lämna en beskrivning av vilka insatser som genomförts för att underlätta samverkan mellan polisen och kommunerna i det lokala brottsförebyggande arbetet. Kravet skiljer sig från föregående års återrapporteringskrav som enbart avsåg hur det brottsförebyggande arbetet hade utvecklats och förekomsten av lokala brottsförebyggande råd. I regleringsbrevet ges dessutom ett särskilt uppdrag till Brå att samverka med kommuner med lokala utvecklingsavtal genom samverkansöverenskommelser. Överenskommelserna ska revideras årligen. Brå ska samla och sprida kunskap om det lokala utvecklingsarbetet. Uppdraget ska redovisas till Justitiedepartementet senast den 1 oktober 2008.

För införandet av det nationella brottsförebyggande programmet *Allas vårt ansvar* tillsatte regeringen en kommitté som gavs i

uppdrag att verka för att intentionerna i programmet genomfördes, särskilt på lokal nivå. Den inledde sitt arbete hösten 1996 och antog namnet Kommittén för brottsförebyggande arbete (KBA). Kommittén överlämnade sitt slutbetänkande *Brottsförebyggande arbete i landets kommuner* (SOU 1999:61) i maj 1999. Kommittén hade en bred kriminalpolitisk ansats där alla samhällsområden skulle beaktas. Detta innebar att även den grova organiserade brottsligheten till viss del uppmärksammades. I enlighet med direktiven tog Brå över kommitténs arbetsuppgifter den 1 januari 1999.

Vissa myndighetsinitiativ som berör grov organiserad brottslighet

Försäkringskassan planerar att inrätta en riksenhet mot grov organiserad brottslighet. Riksenhetens personal ska ha en fördjupad kunskap om grov organiserad brottslighet. Även andra myndigheters kunskap kommer att vara viktig för enheten.

Inom Skatteverket bedrivs ett omfattande arbete med att bekämpa organiserad brottslighet både inom den fiskala kontrollverksamheten och inom den brottsbekämpande verksamheten (skattebrottsenheten). Verket deltar i såväl projekt och utbildningar som i olika samverkansgrupper. Sedan 2006 bedrivs vissa insatser mot prioriterade områden i form av riksprojekt mot grov ekonomisk brottslighet som rör t.ex. uthyrning av svart arbetskraft, taxibranschen, kontanthandelsbranscher (inklusive restauranger) och momsbedrägerier. Skatteverket deltar i polisens operativa råd och RUC m.m. Myndigheten har en strategisk roll för bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Särskilt betydelsefull för samverkan med andra myndigheter och organisationer är den specialistkompetens som utvecklats vid Skatteverket.

Under senare tid har Försäkringskassan, Skatteverket och Delegationen för åtgärder mot felaktiga utbetalningar från trygghetssystem initierat behov av kontrollåtgärder som t.ex. att

kravet på personalliggare utökas till fler branscher än restauranger och hårvård, att möjligheten till oannonserade kontroller utvidgas till fler arbetsplatser och att arbetsgivaren ska lämna månadsvisa löneuppgifter per anställd till Skatteverket i stället för totalbelopp för hela arbetsstyrkan.

Konkurrensverket har fr.o.m. den 1 september 2007 övertagit de uppgifter som tidigare åvilade Nämnden för offentlig upphandling. Konkurrensverket har av regeringen från 2008 tilldelats ökade anslag för att bl.a. effektivisera arbetet med offentlig upphandling. En prioriterad uppgift för verket är tillsynverksamheten. Värdet av offentliga upphandlingar i Sverige uppskattas av Konkurrensverket till 400–500 miljarder kronor per år. Konkurrensverket har noterat att det finns flera områden som behöver utvecklas. Ett av dessa rör utbildning i offentlig upphandling för kommuner och myndigheter.

Behovet av samverkan

Bedömning: Det finns behov av utvidgad samverkan mellan polisen, kommuner, andra myndigheter, näringslivet och organisationer i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten.

Behovet av en utvidgad samverkan är störst på den lokala nivån.

Allmänt om den organiserade brottsligheten

De personer som ägnar sig åt organiserad brottslighet samarbetar i nätverk. Dessa grupperingar kan kategoriseras utifrån organisationsförmåga.

För det första finns det grupperingar som kännetecknas av *hög grad av organisation*. Inom dessa grupper finns det tydliga strukturer, inträdessystem för att bli medlem, samarbete över tid

och tydligt definierade roller¹⁰. Exempel på denna typ av gruppering är nätverk specialiserade på människo- och narkotikasmuggling samt nätverk inriktade på ekonomisk brottslighet, illegala spel och miljöbrott men även stöld- och häleri-brottslighet. Kriminella motorcykelgång faller också in under denna kategori och har en formell organisation med egen logotype och titlar.

För det andra finns det grupperingar med en *mellangrad av organisation*. Ett exempel på denna typ av grupp är nätverk där många av medlemmarna har gemensam etnisk bakgrund. Denna kategori begår många olika typer av brott, t.ex. stölder, rån, vapenbrott, narkotikabrott, människohandel och människosmuggling.

För det tredje och avslutande finns det grupperingar med *låg grad av organisation*. Här återfinns mer eller mindre löst sammansatta ungdomsgång och nätverk med lokal förankring. Dessa grupper begår främst olika typer av organiserade mängdbrott.

Den organiserade brottsligheten verkar således över flera områden i samhället och dess huvudsakliga syfte är att tjäna så mycket pengar som möjligt. Enligt Brå är den organiserade brottslighetens huvudsysslor att förse marknaden med illegala och "skattefria" varor och tjänster såsom narkotika, alkohol, vapen, storskaligt svartarbete och sexuella tjänster. Den ligger även bakom en viss del av stöldbrottsligheten, ett antal rån och hälerier. Utpressning i form av indrivning och beskyddarverksamhet är enligt Brå av mer begränsad omfattning.

Kriminaliteten utgör en affärsmässig verksamhet, en brottslig rörelse, som måste skyddas från myndigheterna. Verksamheten måste även skyddas mot angrepp från bl.a. andra kriminella, eftersom rättsväsendet bara upprätthåller lag och ordning i legala affärstransaktioner. Genom den kriminella verksamheten skapas resurser i form av kapital, kompetens, kontakter och status. Det är dessa resurser som är åtråvärda för personerna i nätverken.

¹⁰ Rikskriminalpolisen, rapport 2008:2.

Vidare kan resurserna mobiliseras för att skydda och underlätta den brottsliga verksamheten. När detta sker blir brottsligheten systemhotande och ett större problem för samhället än den kriminella kärnverksamheten som beskrivits ovan. Den kriminella verksamheten är systemhotande när grupperingarna försöker korrumpiera exempelvis tjänstemän, hotar åklagare och när brottsoffer inte vågar anmäla brott och vittnen glömmer vad de har sett.

Ingen känner till den organiserade brottslighetens exakta omfattning. Beträffande dess utbredning över landet är det inte bara storstadsregionerna som är drabbade. Som exempel har de kriminella motorcykelgängen i allt större utsträckning etablerat sig på mindre orter.

Följder av den organiserade brottsligheten

Alla påverkas av den organiserade brottsligheten, naturligtvis mer eller mindre direkt. Till brottsligheten räknas vissa gäng – t.ex. fängelsegäng och motorcykelgäng – som har en arrogant hållning mot övriga samhället och demonstrerar sin makt. Exempel på sådana maktdemonstrationer är kriminella uppgörelser som sker på öppen gata. Uppgörelserna bidrar till den mytbildning om gängens vilja och förmåga att trotsa samhället som finns bland allmänheten. Härigenom hotas allmänhetens önskan om trygghet, dvs. att kunna leva i lugn och ro. Redan ryktet om gängens farlighet kan avskräcka personer från att anmäla brott som har koppling till organiserad brottslighet och från att vilja bidra till brottsutredningar genom vittnesmål. Det kan alltså hävdas att gängen är systemhotande genom sitt utmanande beteende.

Den organiserade brottsligheten är också systemhotande genom att de ibland ligger bakom trakasserier, hot, våld och korrupcion riktad mot myndighetsföreträdare, bevispersoner, politiker och journalister.

Vidare räknas till brottsligheten bl.a. storskaligt svartarbete, som innebär minskade inkomster för staten och kommunerna. Företag som anlitar svart arbetskraft konkurrerar på ojämlika villkor, vilket leder till att seriösa företag slås ut. Restaurang-, bygg-, och transportbranschen är exempel på branscher som har problem med svartarbete. För att belysa problemet kan man tänka sig två restauranger som ligger bredvid varandra och konkurrerar om samma kunder. Antag att den ena restaurangen drivs helt enligt lagen, medan den andra restaurangen varken till fullo redovisar sina inkomster eller betalar sociala avgifter för alla anställda. Det är uppenbart att restaurangen som redovisar sina intäkter och betalar sociala avgifter omöjligen kan hålla lika låga priser som sin brottsliga konkurrent. I värsta fall kan detta leda till att restaurangen som sköts seriöst blir utkonkurrerad.

Även konkurrensen om offentliga upphandlingar kan snedvridas på grund av att företag som delvis använder svart arbetskraft kommer in med låga anbud som seriöst drivna företag inte kan konkurrera med.

Det totala skattefelet, dvs. den skatt som borde betalas men inte kommer in, har av Skatteverket beräknats till 133 miljarder per år eller fem procent av bruttonationalprodukten.

Slutsatser om nuvarande former av samverkan

Polisverksamhetens syfte är bl.a. att upprätthålla ordning och säkerhet, vilket i första hand innebär att polisen har skyldighet och befogenhet att söka förebygga, förhindra och vidta åtgärder mot överträdelser av straffsanktionerade normer som faller under allmänt åtal (jfr 1 § polislagen). Detta är en mycket stor uppgift. Många grova brott anmäls till polisen, men långt ifrån alla dessa brott klaras upp. För att resultatet av polisverksamheten ska bli framgångsrikt krävs mycket ofta att samarbete sker med i första hand andra myndigheter.

Ska polisen kunna bekämpa den grova organiserade brottsligheten behövs förutom samverkan med andra myndigheter

även stöd från andra delar av samhället. Därför är det viktigt att näringslivet och andra organisationer i större utsträckning engageras i samverkan. För att minska antalet brott bör samverkan fokuseras på det brottsförebyggande arbetet. En väl fungerande samarbetsstruktur som omfattar breda delar av samhället kan naturligtvis även tas i anspråk mot annan brottslighet än sådan som är grov och organiserad.

Tanken om samverkan för att uppnå en bättre brottsbekämpning är, som framgått av tidigare avsnitt, inte ny. Trots många olika samverkansinitiativ står det klart att de existerande samverkansformerna inte räcker till i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten.

För det första är samverkansformerna med några få undantag inte utformade eller fokuserade på arbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Särskilt gäller det på den lokala nivån, trots att den grova organiserade brottsligheten till största delen verkar lokalt. I stället har inriktningen varit mer allmänt brottsförebyggande, t.ex. genom lokala brottsförebyggande råd. Det är från den utgångspunkten som organisation, inriktning och personsammansättning har skett.

Undantagen – de goda exemplen – har på eget initiativ varit tvungna att lägga ned stor kraft och mycket tid på att hitta sina arbetsformer. De har saknat det stöd som kan finnas i en gemensam grundstruktur och en gemensam systematik för sådant arbete över hela riket. Detta innebär en allvarlig tröghet för att få igång samverkan. För att komma bort från denna tröghet krävs att det finns en grundstruktur som ger utrymme för flexibilitet och lokal anpassning.

För det andra uppstår samverkan ofta först när ett problem man vill komma åt redan har etablerat sig. Det innebär till exempel att när ett kriminellt motorcykelgäng nyetablerar sig i ett område tar det tid att bygga upp den behövliga samverkan. En bristande struktur innebär risker för att man bygger upp samverkansformer som blir beroende av enskilda personers engagemang och därmed känsliga för störningar och utan uthållighet. Det finns många exempel på detta.

Ett tredje problem, oavsett formerna och strukturen för samverkan, är att omfattningen inte är tillräcklig. Snart sagt alla av utredningen kontaktade intressenter har efterlyst mer av konkret samverkan, t.ex. i form av samplanerade åtgärder.

Ett fjärde problem med de befintliga samverkansformerna är att de nästan utan undantag enbart omfattar offentliga aktörer. Som redovisas i denna promemoria finns det ett stort och klart uttalat behov och vilja hos t.ex. delar av näringslivet att samverka. De nämnda bristerna gör att vi i dag går miste om kunskap och engagemang som finns inom företagen och deras organisationer.

Ett femte problem är att representanterna i samverkansorganen normalt inte har tillräckliga mandat för att fatta beslut.

Ett sjätte problem är regelverket för sekretess. Sekretessbestämmelserna utgör ofta ett hinder vad gäller informationsutbytet som måste ske inom en tvärstrukturell samverkan.

De ovannämnda problemen är sammanlagda av sådan tyngd och omfattning att de leder till slutsatsen att en ny struktur behöver byggas upp för samverkan mot den grova organiserade brottsligheten.

Några myndigheter och organisationer har meddelat att de har vissa specifika bidrag att lämna vid ett gemensamt strategiskt agerande mot den grova organiserade brottsligheten. Många andra har inte kunnat nämna vad de närmare kan bidra med, men ändå angett att de vill medverka. Ofta är det först i den enskilda samverkanssituationen som det står klart vad var och en kan bidra med i det ärende som är föremål för behandling. Det kan hållas för visst att de som deltar i samverkan kan bidra med mer än vad de på förhand kunnat förutse. Det nödvändiga är således att samarbete kommer till stånd.

För att bekämpa den grova organiserade brottsligheten krävs att de berörda kriminella nätverken slås ut eller i vart fall allvarligt störs. Nätverken kan störas t.ex. genom att man agerar mot nyckelpersoner, som grossister och hälare. Det är viktigt att komma åt de kriminella pengarna. Den organiserade brottsligheten är beroende av lokala marknader och därför behöver

åtgärder riktas mot den lokala förankringen. För att komma till rätta med det synliga utmanandet från vissa gäng som beskrivits i det föregående är det angeläget med en mobilisering på det lokala planet.

Sammanfattningsvis är behovet av en utvidgad samverkan störst på den lokala nivån. De initiativ som kommer att tas bör kommuniceras med allmänheten. Medvetenheten hos allmänheten om att t.ex. köp av illegala varor och tjänster kan gynna den grova organiserade brottsligheten måste öka. Det behövs ett brett avståndstagande där även medborgarna aktivt tar ställning mot aktuell brottslighet. Allmänhetens upplevda vanmakt inför grov organiserad brottslighet kan därmed minska, vilket kan leda till att fler vågar anmäla denna typ av brottslighet och avlägga vittnesmål.

En ny ordning för samverkan

Införande av samhällsråd

Förslag: Över hela landet etableras en ny form av samverkansorgan – kallade samhällsråd – som ska verka på lokal eller mera regional nivå för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

Skälen för förslaget

Inledning

I tidigare avsnitt har konstaterats att det finns behov av utvidgad samverkan mellan polisen, kommunerna, andra myndigheter, näringsliv och organisationer i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Vidare har där bedömts att behovet av samverkan är störst på lokal nivå. Frågan som ska behandlas i detta avsnitt är hur behovet av samverkan ska tillgodoses.

Självfallet åvilar ansvaret för att komma till rätta med den grova organiserade brottsligheten främst polisen och övriga brottsbekämpande myndigheter. Samtidigt har alla medborgare, kommuner, andra myndigheter och organisationer ett gemensamt ansvar för hur samhället utvecklas och vilket utrymme brottsligheten får. I arbetet med att bekämpa denna brottslighet saknas för närvarande former för att ta tillvara ett brett samhällsengagemang. Det är därför nu dags att utforma nya åtgärder, som spänner över både organisationsgränser och beslutsnivåer. Framför allt bör den tvärstrukturella samverkan utvecklas.

Nya, permanenta, samordningsorgan måste införas för att behovet av samverkan ska kunna tillgodoses. Det är viktigt att den nya ordningen bygger på frivillighet och myndigheternas redan befintliga skyldighet att samarbeta med och bistå varandra. Den nya ordningen bör vara så flexibel att samverkansparterna i stor utsträckning själva ska kunna forma arbetet med hänsyn till de lokala förutsättningarna men med respekt för de nationella prioriteringarna.

Införande av samhällsråd

Det behövs en mer omfattande och utvecklad form av lokal samverkan än den som äger rum i dag. Som framkommit i det föregående har de hörda myndigheterna och organisationerna genomgående uttryckt önskemål om en sådan samverkan.

Det är viktigt att inte bara de brottsbekämpande myndigheterna engageras. Även kommuner, andra myndigheter och organisationer måste ta ett större ansvar. Därför bör det på lokal eller mera regional nivå etableras samverkansorgan som lämpligen kan betecknas samhällsråd. Dessa samhällsråd kan bidra till att det utvecklas en gemensam syn dels på hur man lokalt eller mera regionalt ska motverka den grova organiserade brottsligheten, dels på hur ett uthålligt arbete mot denna brottslighet ska

inriktas för att ta tillvara den kompetens och det engagemang som finns på olika håll i samhället.

I Sverige finns i dag 290 kommuner. Det kan falla sig naturligt att inrätta ett samhällsråd per kommun. Dock har nästan en fjärdedel av landets kommuner en befolkning som understiger 10 000 personer. Särskilt beträffande de mindre kommunerna kan det vara naturligt att utvidga samhällsrådets geografiska område till att avse flera kommuner för att få till stånd en effektiv organisation. En sådan mera regional samverkan kan ske t.ex. genom att samtliga kommuner i ett län ingår i ett samhällsråd.

Även i de tre storstadsregionerna kan särskilda lösningar behöva övervägas. Som exempel kan man utgå från de former som gäller för chefsområden som äger rum i Stockholms län.

Det är viktigt att samhällsråd etableras över hela landet. I vissa områden kan det för stunden kanske upplevas att dylikt samråd inte behövs på grund av att det där inte förekommer några större problem med grov organiserad brottslighet. I det föregående har påtalats att samverkan för närvarande ofta uppstår först när ett problem man vill komma åt har etablerat sig. I ett sådant fall förloras viktig tid när man måste börja med att bygga upp den behövliga samverkan. Ett redan befintligt samhällsråd kan däremot agera snabbare mot problemet. Samhällsråden ska inte bara arbeta preventivt utan även opinionsbildande mot den grova organiserade brottsligheten. Det är en viktig uppgift för ett samhällsråd att förebygga att brottsligheten etablerar sig inom det geografiska samverkansområdet.

För närvarande finns polisens regionala underrättelsecentrum (RUC) endast i de tre storstadsregionerna, men det planeras liknande underrättelsecentrum i övriga landet. Arbetet i RUC är underrättelsebaserat och inriktat mot grov organiserad brottslighet. Det arbete som RUC bedriver får därför stor betydelse främst för det brottsförebyggande arbete som ska inledas i och med etableringen av samhällsråd.

Samarbetet inom Sameb avser ekonomisk brottslighet. Således omfattas detta samarbete inte grov organiserad brottslighet i form av bl.a. narkotikabrott, kriminella motorcykelgäng och trafficking. Det av länsstyrelserna ledda samverkansorganen mot ekonomisk brottslighet bedriver verksamheter som bör kunna rymmas inom samhällsråden. Härigenom öppnas möjlighet för en bredare samverkan med länsstyrelserna, som ansvarar för tillsynen av t.ex. bevakningsföretag och stiftelser. Av stor betydelse är även länsstyrelsernas tillståndsprövning vad gäller bl.a. kameraövervakning, yrkesmässig trafik och bilskrotning. Vidare har länsstyrelserna en viktig funktion vad gäller miljöfrågor. Länsstyrelserna har som framgått ett brett verksamhetsområde och är därför viktiga samverkansparter i den nya ordning som föreslås.

Samhällsrådets huvuduppgifter

Förslag: Samhällsrådets arbete tar sina utgångspunkter i såväl nationella prioriteringar som i de lokala förutsättningarna.

Samhällsrådet ska verka för att ett brett engagemang skapas mot den grova organiserade brottsligheten.

En avsiktsförklaring rörande arbetet mot denna brottslighet bör utformas och dokumenteras i en överenskommelse som undertecknas av medlemmarna i rådet. Överenskommelsen bör bl.a. beskriva det övergripande målet för arbetet och behandla frågor som opinionsbildning och kunskapsspridning.

Samhällsrådet bör utifrån innehållet i överenskommelsen verka för att kunskap sprids om den grova organiserade brottsligheten och bilda opinion mot brottsligheten.

Skälen för förslagen

Samhällsrådet är, av skäl som framgått tidigare, ett lokalt eller mera regionalt råd. Emellertid har rådet i sina prioriteringar och

inriktning på verksamheten att ta hänsyn till såväl nationella prioriteringar som lokala/regionala förutsättningar. I den situationen att ansvariga myndigheter på nationell nivå har kommit till slutsatsen att ett visst område under en viss tid ska utsättas för särskild uppmärksamhet ska en sådan prioritering också påverka samhällsrådets arbete.

På samma sätt kan det också finnas internationella perspektiv. Det kan till exempel handla om en inbrottsliga, som kommer från annat land och här gör organiserade inbrott över delar av landet. I ett sådant fall finns det såväl internationella, nationella som lokala perspektiv. Men för att förhindra en sådan verksamhet måste de lokala aktörerna ha en betydelsefull roll i ett samspel med andra.

Ett identifierat problem med dagens samverkansformer är att dessa generellt inte fokuserar på den grova organiserade brottsligheten. Den viktigaste uppgiften för samhällsrådet blir därför att fylla denna brist genom att i första hand arbeta mot sådan brottslighet och inom sitt geografiska samverkansområde skapa ett brett engagemang mot brottsligheten. Ett annat påvisat problem med dagens samverkansformer är att de ofta brister vad gäller en tydlig systematik och struktur. Det är därför viktigt att samhällsrådets inledande överläggningar leder fram till en gemensam avsiktsförklaring för hur arbetet mot brottsligheten ska inriktas. Avsiktsförklaringen bör dokumenteras i form av en överenskommelse, som undertecknas av medlemmarna i samhällsrådet.

Överenskommelsen bör närmare ta upp och beskriva det övergripande målet för arbetet samt behandla frågor som viljeinriktning, opinionsbildning, kunskapsspridning och effekter av brottsligheten. Även företeelser som den organiserade brottsligheten orsakar som t.ex. hot/beskyddarverksamhet, mutor och bestickning bör hanteras. Program för att stödja avhoppare från de kriminella nätverken och för att hindra nyrekryteringen till nätverken är andra områden som också bör behandlas i överenskommelsen.

Samhällsrådet bör utifrån innehållet i överenskommelsen aktivt verka för att kunskap och medvetenhet sprids om den grova organiserade brottsligheten.

Redan i dag finns det ett allmänt opinionsstöd mot stora delar av den grova organiserade brottsligheten. Men på andra områden är situationen annorlunda. Det beror på att kunskapen och medvetenheten saknas om sambanden mellan t.ex. försäljning av smuggelsprit, cigaretter, svartarbete och de allra grävsta formerna av organiserad brottslighet. Man är därför inte medveten om att det egna handlandet i det lilla är ett stöd och ofta en förutsättning för den grova organiserade brottsligheten. Därför är kunskapsspridning och opinionsbildning en central uppgift.

För att arbetet ska bli verkningsfullt måste samhällsrådets beslut tas om hand och omsättas i praktisk handling av särskilt inrättade och operativt inriktade tillfälliga samverkansgrupper. Dessa samverkansgrupper behandlas närmare nedan.

Samhällsrådets sammansättning och ledning

Förslag: Samhällsrådet ska ha en sammansättning som speglar att det är ett forum för ett brett samhällsengagemang.

Samhällsrådet ska vara ett forum för samplanering och beslutskraft. De myndigheter och organisationer som deltar i rådet bör därför representeras av höga chefer från det geografiska samverkansområdet. Samhällsrådet bör i första hand ledas av en kommunstyrelseordförande eller motsvarande.

Skälen för förslagen

Samhällsrådets sammansättning

Ansvar för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten åvilar främst polisen, som naturligtvis har en mycket betydelsefull roll i samhällsrådet. Lika naturligt är det att kommunen eller

kommunerna, som har befogenheter och ansvar för att mobilisera lokalsamhällets resurser, har representation i rådet.

Myndigheter som ofta bör kunna vara representerade i samhällsrådet är de som brukar hänföras till kategorin brottsbekämpande myndigheter. Exempel på sådana myndigheter är Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. Även andra myndigheter – såsom Försäkringskassan, Kriminalvården Kronofogdemyndigheten, länsstyrelserna och Migrationsverket – kan komma i fråga för representation i samhällsrådet.

Ett identifierat problem med den samverkan som för närvarande pågår i samhället är att det framför allt är offentliga aktörer som medverkar. För att grov organiserad brottslighet ska bekämpas effektivt krävs, vilket redan framgått, engagemang från hela samhället. Man kan särskilt tänka sig att såväl näringslivet som fackliga organisationer ges möjlighet att engagera sig i arbetet och representeras i samhällsrådet. Naturligtvis ska även andra organisationer kunna ta plats i rådet. Dock bör vid sammansättandet av ett samhällsråd tas i beaktande att en allt för omfattande representation kan leda till att verksamheten hämmas och att organisationen blir svårhanterlig. Rådets sammansättning ska påverkas av samverkansområdets problembild. Ett problem som framkommit om redan befintlig samverkan är att samarbetsorganen inte alltid består av personer med tillräckliga beslutsbefogenheter. Därför är det av yttersta vikt att de myndigheter och organisationer som deltar i samhällsråden representeras av höga beslutsfattare. Detta innebär beträffande polisen och kommunen att polischefen respektive kommunstyrelsens ordförande eller motsvarande bör ta plats i rådet. På motsvarande sätt bör även de andra myndigheterna och organisationerna som deltar i samhällsrådet representeras av höga chefer med mandat att fatta beslut.

Genom ovannämnda personsammansättning garanteras att samhällsrådet blir forum för handlingskraft. Vidare finns det med en sådan representation goda förutsättningar för att rådets arbete får ett tillräckligt starkt genomslag hos allmänheten.

Samhällsrådets ledning

Beträffande ledningen av samhällsrådet kan olika lösningar tänkas. Polisen har skyldighet och befogenhet att förebygga, förhindra och vidta åtgärder mot överträdelser av straffsanktionerade normer. Det kan därför framstå som naturligt att polisens representant agerar ordförande i rådet. Å andra sidan är det fråga om en ny ordning för samverkan som inte bara bygger på de brottsbekämpande myndigheternas medverkan, utan även på ett brett samhällsengagemang. För att särskilt markera detta föreslås i stället att kommunstyrelsens ordförande eller motsvarande ska leda rådets arbete. Härigenom får rådet en stark lokal förankring. Polischefen föreslås bli vice ordförande. Om samverkansområdet omfattar flera kommuner bör rådet utse någon av kommunstyrelseordförandena till ordförande. Avslutningsvis bör dock framhållas att varje samhällsråd själv avgör vem som ska leda dess arbete.

Närmare om samhällsrådets arbete

Förslag: Samhällsrådet bör inrätta ett mindre sekretariat som bereder dess arbete. Huvudansvaret för sekretariatsfunktionen bör ligga på polisen och kommunen.

Rådet ska efter beaktande av nationella prioriteringar bestämma inriktningen för arbetet på lokal nivå.

Skälen för förslagen

Samhällsrådets arbetsformer

Samhällsrådet bör på egen hand ta ställning till sitt arbetssätt och sina arbetsformer. Förslagsvis bör dock rådet sammanträda ca två gånger per år. Under det första året, när verksamheten påbörjas, kan det självfallet finnas behov av att sammanträda oftare.

För beredning av sitt arbete bör samhällsrådet inrätta ett mindre sekretariat. Rådet bör bestämma hur sekretariatsuppgifterna ska utföras. Normalt bör representanter för polisen och kommunen eller kommunerna ingå i sekretariatet. Polisen bör få en viktig uppgift att informera om den grova organiserade brottslighetens utveckling, former och hotbild m.m. Kommunen är särskilt betydelsefull vad gäller samhället i övrigt. Viktiga uppgifter för kommunen i detta sammanhang är t.ex. tillsyns- och tillståndsfrågor. Kommunen har bl.a. tillsynsansvar för restauranger, miljö, brandsäkerhet och livsmedel. Exempel på tillståndsärenden som handläggs av kommunen är ärenden om serveringstillstånd, bygglov och parkeringstillstånd. Vidare får kommunen meddela föreskrifter för att upprätthålla den allmänna ordningen på offentlig plats och lokala trafikföreskrifter.

Det är nödvändigt att sekretariatet har tillgång till kontaktpersoner för de myndigheter och organisationer som ingår i samhällsrådet.

Vid samhällsrådets sammanträden ska beslut fattas om inriktning för samverkansgruppernas arbete. Det kan t.ex. handla om vilka delar av den grova organiserade brottsligheten man ska fokusera på under året. Inriktningen ska bygga på den lokala problembilden och de nationella prioriteringar som har beslutats för samverkansmyndigheterna. Vid mötena ska rådet informeras om samverkansgruppernas verksamhet. Rådets medlemmar får därigenom möjlighet att påverka gruppernas fortsatta arbete.

Synliggörande av näringsidkare som stöder arbetet mot den grova organiserade brottsligheten

Det är viktigt att bl.a. branschorganisationer engageras i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten genom att de medverkar i arbetet med kampanjer och opinionsbildande åtgärder. De näringsidkare som vill delta i det förebyggande arbetet mot den grova organiserade brottsligheten bör synliggöras

på ett uttalat sätt. En möjlighet kan därvid vara att använda en märkning liknande Svanenmärkningen¹¹ av sådana näringsidkare som aktivt vill samverka mot denna brottslighet. Frågan på vilket sätt detta ska ske behöver diskuteras och beredas inom t.ex. berörda branschorganisationer. En slogan som exempelvis ”vi kör vitt” kan väcka allmänhetens intresse. Med föreslagen märkning blir det lättare för allmänheten att aktivt kunna välja och därmed stödja seriösa näringsidkare. Vidare skapas incitament för näringsidkare att agera seriöst i sin verksamhet.

De tillfälliga samverkansgrupperna och deras arbete

Förslag: Samhällsrådets prioriteringar ska genomföras av tillfälliga samverkansgrupper. Dessa grupper inrättas av samhällsrådet, som bestämmer vilka som ska ingå i grupperna och vem som ska leda respektive grupp.

Varje samverkansgrupp bör upprätta en särskild handlingsplan för sitt arbete.

Skälen för förslagen

Samverkansgruppernas inriktning, organisation och uppgifter

Samverkansgrupperna bör vara samhällsrådets verktyg. Arbetet bör utformas efter den lokala problembild som finns. Beroende på problemens art och omfattning beslutar rådet om en eller flera tillfälliga samverkansgrupper som ska inrättas och för vilken tid de ska arbeta.

Följande exempel kan ges. Samhällsrådet beslutar att arbetet det första året ska inriktas på grov organiserad brottslighet inom krogbranschen och kriminella motorcykelgäng. Rådet tillsätter

¹¹ Svanen är Nordens officiella miljömärkning. Miljömärket Svanens vision är ett hållbart samhälle med en hållbar konsumtion. För att nå dit är det viktigt att allt fler konsumenter väljer Svanenmärkta produkter och att fler företag Svanenmärker sin varor och tjänster.

därför två tillfälliga samverkansgrupper som arbetar med dessa frågor. Inom rådet börjar en diskussion om vilka som ska delta i respektive grupp. I arbetet framkommer att polisen, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten Försäkringskassan, Länsstyrelsen och Ekobrottsmyndigheten är viktiga för att arbeta mot problemen med organiserad brottslighet inom krogbranschen och därför ska vara med i samverkansgruppen. Även berörda arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer bjuds in till samarbetet. Under arbetets gång uppkommer frågor där kompetens behöver inhämtas från Migrationsverket och Tullverket som också förordnas att delta i samverkansgruppens fortsatta arbete. På motsvarande sätt som nu beskrivits tillsätter samhällsrådet en samverkansgrupp under ledning av polisen som ska arbeta mot de kriminella motorcykelgäng som etablerat sig i dess samverkansområde.

Utgångspunkten för samverkansgruppernas sammansättning och utformning bör vara de brott man riktar sig mot och i vissa fall även hur de kriminella själva har organiserat sin verksamhet. Ofta har den grova organiserade brottsligheten ingen fast struktur utan baseras på lösa organisationer eller nätverk som snabbt kan förändras. För att samverkansgrupperna ska bli framgångsrika måste de därför utformas så flexibelt, att de kan anpassas till de förändringar som sker i de kriminellas nätverk och sätt att arbeta.

För att samverkansarbetet mot den grova organiserade brottsligheten ska bli verkningsfullt måste det bedrivas uthålligt och långsiktigt. Det övergripande målet är att begränsa och trycka tillbaka den grova organiserade brottsligheten. Detta mål måste brytas ned i delmål för de åtgärder som planeras. De organisationer som förklarat sig villiga att samverka mot den grova organiserade brottsligheten måste ställa nödvändiga kompetenser och resurser till förfogande.

För utformning av sitt arbete bör samverkansgrupperna utifrån samhällsrådets intentioner upprätta handlingsplaner. Polisen har naturligtvis värdefull information för en samverkansgrupp. Det är viktigt att samverkansgrupperna så långt det är

lämpligt får del av den underrättelseinformation som finns inom polisen.

Följande exempel kan ges. I den ovannämnda samverkansgruppen mot kriminella motorcykelgäng informerar polisens representant de övriga medlemmarna i gruppen om gängens aktiviteter och hotbild. Gruppen bestämmer därefter att lägga upp sitt arbete efter den modell som tillämpas i Östergötlands län. Med utgångspunkt från arbetet i Östergötland utarbetas en handlingsplan för hur samverkansgruppens arbete ska bedrivas med angivande av mål och åtgärder liksom förväntade effekter, utvärdering, tidsplan och ekonomi samt vad respektive samverkanspart ska bidra med.

Ett förverkligande av förslaget om utökat elektroniskt informationsutbyte mellan myndigheter gör det möjligt att på ett effektivare sätt hindra felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen. Eftersom det finns skäl att anta att sådana felaktiga utbetalningar är omfattande skulle de av regeringen föreslagna åtgärderna bli ett effektivt inslag i arbetet mot organiserad brottslighet. Utredaren kan i detta sammanhang inte underlåta att betona de positiva effekter som dessa åtgärder också på annat sätt kan åstadkomma. Polisens resurser är, trots senare tids förstärkningar, inte oändliga. Bedrägeriutredningarna kring felaktiga bidragsutbetalningar växer kraftigt i antal, och tar en icke oväsentlig – och växande – del av polisens resurser i anspråk.

Administrativa straffavgifter, som redan finns inom skatteområdet, och som handläggs av respektive myndighet skulle därmed kunna frigöra polisiära resurser. Den optimala situationen vore naturligtvis att kontrollfunktionen fungerade redan innan utbetalningarna görs.

Utredaren vill med denna iakttagelse hälsa de föreslagna åtgärderna välkomna och samtidigt uttrycka förhoppningen att samma metoder ska kunna prövas också på andra områden.

Enligt 3 § polislagen (1984:387) ska polisen bedriva spaning och utredning i fråga om brott som hör under allmänt åtal. Uppkommer misstanke om brott ska förundersökning normalt

inledas (23 kap. 1 § rättegångsbalken). Om det i samband med samverkansgruppernas arbete uppkommer konkret misstanke om brott blir det sålunda främst en fråga att hantera för polisens egen organisation. Information från samverkansgrupperna kan bli betydelsefull för det utredande arbete som ska utföras av polis och åklagare. Informationen bör även vara viktig för andra myndigheter vid t.ex. deras tillståndsprövning och tillsyn och för andra organisationer i deras verksamhet. Allmänt bör samverkansgruppernas verksamhet leda till att den grova organiserade brottslighetens villkor försvåras genom den opinionsbildning och de brottsförebyggande åtgärder som åstadkoms.

En viktig uppgift för en samverkansgrupp kan bl.a. vara att medverka i åtgärdsprogram för skydd av hotade personer. Förutom stöd från polisens personsäkerhetsarbete som ges till hotade personer, genom bl.a. skyddat boende och skyddade personuppgifter kan det finnas anledning att vidta andra stödåtgärder. Enligt Arbetsmiljöverkets författningssamling Våld och hot i arbetsmiljö (AFS 1993:2) ska arbetsgivare utreda de risker för våld eller hot om våld som kan finnas i arbetet samt vidta åtgärder som kan föräntas av utredningen. Arbetet ska ordnas så att risk för våld och hot om våld så långt som det är möjligt förebyggs. Särskilda säkerhetsrutiner ska finnas för arbete som kan medföra våld eller hot om våld. Exempel på detta är in- och utpasseringsrutiner, förvaring av nycklar, rutiner för anskaffning av extra personal eller särskild vakt, transportrutiner och särskilda utbildningsinsatser. En samverkan i den form som här föreslås bör göra det möjligt att nå bättre resultat med dessa svåra och viktiga frågor. Erfarenheten visar att utsattheten för hot och våld kan minska om fler engageras och är delaktiga i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten.

Ett annat tänkbart område för en samverkansgrupp är att initiera stöd och hjälp till de som vill lämna sin kriminella livsstil. För detta bör Kriminalvården ge ett aktivt stöd. Samhället har mycket att vinna på om fler vågar lämna den kriminella banan. Om det finns möjlighet att få stöd och hjälp i tillräcklig

utsträckning kommer troligen fler att kliva av. I samverkansarbetets form borde det vara möjligt att för kommunerna att erbjuda program för avhoppare. Här kan i samverkansarbetet hämtas vägledning från t.ex. Fryshuset som bl.a. driver projekten Erikshjälpen och Exit. Erikshjälpen arbetar med att stödja personer som vill lämna kriminella gäng och lägga grunden till en ny identitet och en meningsfull tillvaro. Arbetet drivs bl.a. med hjälp av en personlig coach med egen erfarenhet av kriminella gäng. Projektet strävar efter att ha en kontaktperson vid varje berörd myndighet. Exit arbetar med att stödja personer som vill lämna rasistiska gäng.

För informationsutbyte vid samverkansgruppernas arbete måste hänsyn tas till de bestämmelser som gäller i sekretesslagen, samt vad avser Handlingsplan mot kriminella motorcykelgäng i Östergötlands län.

Det är orimligt att nuvarande sekretessbestämmelser hindrar utbyte av information mellan myndigheter. Sekretessbestämmelserna bör därför ses över för att få till stånd bättre förutsättningar att genom samverkan bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

Samverkansgruppernas ledning och bemanning

Samverkansgruppernas sammansättning bör bestämmas av samhällsrådet utifrån de specifika problembilder som föreligger i de berörda kommunerna.

Samhällsrådet behöver ta ställning till vilken organisation som ska få ansvaret att leda en sådan samverkansgrupp. Ett stort ansvar för arbetet faller naturligt på polisen men samhällsrådet bör även överväga om det finns någon annan organisation som beroende på problemets art är lämpligare att ansvara för en samverkansgrupps ledning.

Förutom ledning bör i en samverkansgrupp ingå representanter för de organisationer som bäst kan bidra med erfarenhet, kompetens och resurser för att nå de mål som sätts för en sådan

grupp. Det är viktigt att de organisationer som förklarat sig villiga att samverka mot den grova organiserade brottsligheten också ställer upp med de resurser som behövs i samverkansgrupperna.

Ovan har angetts att samverkansgrupperna måste utformas så flexibelt att de snabbt kan anpassas till de förändringar som sker i de kriminellas sätt att arbeta. För att klara detta behöver en löpande avstämning göras av resursbehovet i samband med åiterrapporteringen till styrgruppens sekretariat.

Särskild genomförandekommitté

Förslag: En särskild genomförandekommitté tillkallas och får som huvuduppgift att stödja etableringen av samhällsråd.

Kommittén bör även vara en nationell kontaktpunkt för centrala organisationer i arbetet mot den grova organiserade brottsligheten.

Till de samhällsråd som har träffat överenskommelser om samverka ska kommittén kunna lämna ekonomiska startbidrag.

Kommittén, som endast ska finnas under en övergångsperiod, bör få i uppgift att utreda bl.a. hur dess arbetsuppgifter ska hanteras på längre sikt.

Skälen för förslagen

För att utredarens förslag i promemorian ska få ett snabbt och stort genomslag i hela samhället föreslås att regeringen tillkallar en särskild genomförandekommitté. Arbetet med att realisera förslagen bör kunna påbörjas redan under hösten 2008. För att förslagen snabbt ska kunna förverkligas krävs att de förankras i hela samhället. Viktiga uppgifter för kommittén blir bl.a. att

- stödja igångsättandet av samhällsråd,
- verka för att kunskaper och medvetenhet sprids om den grova organiserade brottslighetens skadliga effekter, bl.a. med opinionsbildande åtgärder,
- verka för att viktiga samhällsföreträdare engagerar sig i arbetet,
- tillsammans med Brå anordna en nationell konferens,
- att tillsammans med Brå ta fram en handbok som ska vara en hjälp för inrättande av samhällsråd och för bedrivande av lokalt samarbete mot grov organiserad brottslighet samt
- kunna lämna ekonomiskt bidrag på ca 50 miljoner kronor för brottsförebyggande åtgärder till samhällsråd som har träffat överenskommelser om samverkan.

På nationell nivå finns redan i dag myndighetssamverkan mot den grova organiserade brottsligheten. Härutöver bör genomförandekommittén vara en nationell kontaktpunkt för centrala organisationer mot den grova organiserade brottsligheten. Organisationer som avses är exempelvis Svenskt Näringsliv, Sveriges kommuner och landsting, Svensk försäkringsallians AB (FSAB), Larmtjänst AB, Svenska Stöldskyddsföreningen (SSF) och arbetsgivar- och arbetstagarorganisationer. Kontaktpunkten bör vara ett forum där frågor som rör grov organiserad brottslighet kan lyftas fram på nationell nivå. Den kan också vara en brygga för informationsutbyte mellan central och lokal/regional nivå.

Kommitténs arbete bör tidsbegränsas till att omfatta förslagsvis två till tre år. Under denna tid bör ett nära samarbete äga rum mellan kommittén och Brå. Kommittén bör kunna använda vissa resurser som Brå förfogar över. Även i övrigt bör Brå bistå kommittén i dess arbete.

Kommittén bör dessutom tilldelas ett särskilt uppdrag, nämligen att utreda huruvida Brå:s roll ska förändras med hänsyn till hur ett brett, långsiktigt och uthålligt arbete ska bedrivas i samhället mot den grova organiserade brottsligheten. Även

frågan om hur kommitténs arbetsuppgifter ska hanteras när dess uppdrag upphör bör behandlas i utredningen.

I nästa avsnitt föreslås vissa ändringar som Brå kan göra på kort sikt.

Brottsförebyggande rådets nationella roll

Förslag: Brå får ett nationellt samordningsansvar för stöd, uppföljning och utvärdering av arbetet mot den grova organiserade brottsligheten.

Brå bör utvecklas till att bli ett kunskapscentrum om lokalt brottsförebyggande arbete mot den grova organiserade brottsligheten. Dessutom bör Brå ansvara för den nationella återrapporteringen till regeringen om hur arbetet mot den grova organiserade brottsligheten bedrivs och utvecklas.

För att Brå ska kunna fullgöra sin återrapporteringskyldighet ska samhällsråden rapportera sitt arbete till Brå.

Skälen för förslagen

Som anförts i det föregående ska Brå bidra till att utveckla det lokala brottsförebyggande arbetet genom rådgivning, vägledning samt ekonomiska bidrag. Brå har också en skyldighet att till regeringen återrapportera vilka insatser som genomförts för att underlätta samverkan mellan polisen och kommunerna i det lokala brottsförebyggande arbetet.

Brå:s uppgift för utvecklandet av det lokala brottsförebyggande arbetet bör förtydligas och utvidgas. Brå behöver få ett tydligare ansvar för hur det lokala brottsförebyggande arbetet mot den grova organiserade brottsligheten ska utformas och utvecklas. Brå bör därför få ett nationellt samordningsansvar för stöd, löpande uppföljning och utvärdering av arbetet mot den grova organiserade brottsligheten. Brå bör även svara för en

nationell återrapportering till regeringen om hur arbetet mot den grova organiserade brottsligheten bedrivs och utvecklas.

Bättre kunskap behövs om på vilket sätt man på lokal och regional nivå bäst ska agera för att den grova organiserade brottsligheten genom samverkan ska kunna beivras och tryckas tillbaka. Uppgifter måste därför samlas fortlöpande och systematiskt för att kunna analyseras och utvärderas. Brå bör utvecklas till att bli ett kunskapscentrum om lokalt brottsförebyggande arbete mot den grova organiserade brottsligheten. I denna egenskap blir det naturligt att Brå förmedlar goda exempel till kommunerna om hur det lokala brottsförebyggande arbetet mot den grova organiserade brottsligheten kan bedrivas. Andra viktiga uppgifter för Brå blir att till regeringen initiera behov av förändringar i lagstiftningen på detta område och att hantera frågor som rör EU-bidrag till lokala brottsförebyggande projekt. Brå:s vidgade uppdrag innebär sannolikt att myndigheten måste öka sin kompetens för att klara de nya arbetsuppgifterna. Vissa omprioriteringar i den nuvarande verksamheten behöver sannolikt också göras.

För att Brå ska kunna svara för återrapporteringen måste samhällsråden rapportera in uppgifter om hur arbetet bedrivs och utvecklas på den lokala eller regionala nivån. Detta bör bli en uppgift för samhällsrådets sekretariat. Brå bör sträva efter att åstadkomma en rutin för rapporteringen som inte blir administrativt betungande för samhällsrådets sekretariat.

För att samhällsrådet ska kunna fullfölja sin återrapporteringsskyldighet och hålla sig informerad om hur arbetet mot den grova organiserade brottsligheten utvecklas i samverkansområdet, bör samverkansgrupperna kontinuerligt till samhällsrådets sekretariat rapportera om arbetets bedrivande, resursbehovsfrågor, vunna framsteg samt planeringen av det fortsatta arbetet.

Ekonomiska konsekvenser

Att verka för att de intentioner som förs fram i denna promemoria genomförs, kräver initialt ett antal åtgärder för vilka extra medel kan underlätta verksamheten. För genomförandekommitténs arbete och för att den ska kunna ge ekonomiskt stöd till de lokala/regionala samhällsråden för opinionsbildning och igångsättande av lokala insatser mot den grova organiserade brottsligheten behöver särskilda medel avsättas i statsbudgeten med förslagsvis 50 miljoner kronor som ett engångsbelopp.

Det mesta av vad som föreslås i denna promemoria omfattas av redan befintliga åligganden vad avser statliga myndigheter. De förslag som lämnas bör inte leda till större merkostnader och bör därför kunna finansieras inom redan befintliga ramar.

I kommunerna kan vissa merkostnader uppstå för att etablera samverkan mot den grova organiserade brottsligheten. För detta föreslås att visst ekonomiskt stöd ska kunna fördelas genom genomförandekommittén.

Även andra än offentliga myndigheter måste engageras och ta sitt ansvar för de förslag som här lämnas. Normalt bör de åtgärder som kommer att krävas inte innebära större merkostnader. I vissa fall kan dock insatser behöva sättas in där kostnaderna kan bli något mera omfattande.

På sikt gagnas hela samhället av att den grova organiserade brottsligheten trycks tillbaka.

Uppdraget

Regeringen gör stora ansträngningar för att skapa ett tryggare Sverige. Som en del av detta måste myndigheternas insatser för att bekämpa grov organiserad brottslighet intensifieras. För att bryta de kriminella nätverkens etablering i samhället krävs kraftfulla åtgärder på flera områden. Rättsväsendets myndigheter har en central roll att fylla. För att arbetet ska bli framgångsrikt räcker det emellertid inte att rättsväsendet ökar sina insatser. Det som därutöver behövs är en bred mobilisering över organisationsgränser och beslutsnivåer.

Justitieministern har mot denna bakgrund tagit initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. En styrgrupp har inrättats för att säkerställa att mobiliseringen får ett brett och varaktigt genomslag.

Styrgruppen har identifierat ett antal områden som behöver utvecklas. Ett av dessa berör behovet av utvidgad samverkan mellan polisen och andra berörda samhällsaktörer. Ansvaret för att komma tillrätta med den grova organiserade brottsligheten åvilar naturligtvis främst polisen och övriga brottsbekämpande myndigheter. Även andra organisationer och myndigheter, t ex kommuner, landsting och länsstyrelser samt näringsliv, konfronteras med problemet. Ofta kan de därför besitta information av stort intresse för de brottsbekämpande myndigheterna och dessutom själva ha möjligheter att vidta värdefulla åtgärder.

Utredaren ska lämna förslag på åtgärder som bidrar till utvidgad samverkan mellan polisen och andra berörda samhällsaktörer. Möjligheterna till utökad utbyte av information, underrättelser och erfarenheter är centrala frågor. Utredaren ska överväga och lämna förslag på former för samråd och samverkan mellan berörda myndigheter och andra viktiga samhällsaktörer på såväl lokal och regional som nationell nivå.

Vidare ska utredaren belysa vilka behov de olika myndigheterna och organisationerna kan ha och vilka bidrag de

kan lämna inom ramen för ett gemensamt strategiskt agerande mot den grova organiserade brottsligheten. Såväl frågan om enskilda myndigheters återrapportering av vidtagna åtgärder som deras ansvar för att skapa förutsättningar för en gemensam sådan återrapportering ska särskilt beaktas. Goda lokala och nationella exempel som kan vara av intresse ska redovisas.

För det fall kostnaderna för föreslagna åtgärder ej ryms inom givna ramar ska detta framgå.

För uppdraget ska utredaren knyta till sig experter och företrädare för berörda myndigheter. En första redovisning av hur utredaren avser genomföra sitt uppdrag ska lämnas senast den 14 januari 2008 till Justitiedepartementets styrgrupp för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Utredaren ska därefter fortlöpande informera styrgruppen om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget redovisas senast den 30 april 2008.

Sammanställning över hörda myndigheter och organisationer

Statliga myndigheter

Arbetsgivarverket
Brottsförebyggande rådet
Ekobrottsmyndigheten
Försvarsmakten
Försäkringskassan
Konkurrensverket
Konsumentverket
Kriminalvården
Kronofogdemyndigheten
Kustbevakningen
Länsstyrelsen i Dalarnas län
Länsstyrelsen i Skåne län
Länsstyrelsen i Stockholms län
Länsstyrelsen i Värmlands län
Länsstyrelsen i Västernorrlands län
Länsstyrelsen i Västra Götalands län
Länsstyrelsen i Östergötlands län
Migrationsverket
Polishögskolan
Polismyndigheten i Blekinge län
Polismyndigheten i Dalarnas län
Polismyndigheten i Gotlands län
Polismyndigheten i Gävleborgs län
Polismyndigheten i Hallands län
Polismyndigheten i Jämtlands län
Polismyndigheten i Norrbottens län
Polismyndigheten i Skåne
Polismyndigheten i Stockholms län
Polismyndigheten i Västerbottens län
Polismyndigheten i Västernorrlands län
Polismyndigheten i Västmanlands län

Polismyndigheten i Västra Götaland
Rikskriminalpolisen
Skatteverket
Statens kriminaltekniska laboratorium
Statens räddningsverk
Säkerhetspolisen
Tullverket
Vägverket

Kommunala och landstingskommunala myndigheter

Bengtsfors kommun
Borlänge kommun
Falun kommun
Gävle kommun
Göteborgs Stad
Helsingborgs kommun
Helsingborgs lasarett
Karlstads kommun
Landskrona kommun
Landstinget Dalarna
Landstinget Gävleborg
Linköpings kommun
Ludvika kommun
Norrköpings kommun
Sandvikens kommun
Stockholms stad
Säffle kommun
Södertälje kommun
Ystads kommun

Utländska myndigheter

Oslo politidistrikt
Helsingfors polisinrättning

Övriga organisationer

AB Stockholmshem
Almega
Fastighetsanställdas Förbund
Fastighetsägarna Sverige AB
Folksam
Handelsanställdas förbund
Hotell- och restauranganställdas förbund
Hyresgästföreningen
If Skadeförsäkring AB (publ)
Landsorganisationen i Sverige
Larmtjänst AB
Länsförsäkringar Stockholm
Näringspunkten
SABO
Stockholms Byggmästareförening
Svenska akademikers centralorganisation
Svenska Bostäder
Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond
Svenska byggnadsarbetareförbundet
Svenska Målareförbundet
Svenska Spel
Svenska Stöldskyddsföreningen
Svenska Transportarbetareförbundet
Svensk Handel
Svenskt Näringsliv
Sveriges advokatsamfund
Sveriges Kommuner och Landsting
Sveriges Möbeltransportörers Förbund

Sveriges Riksidrottsförbund
Tjänstemännens Centralorganisation
Trygg-Hansa Försäkrings AB (publ)

Förverkande av brottsvinster från den grova organiserade brottsligheten

Generaldirektören Gudrun Antemar

Inledning

Uppdraget

Uppdraget innebär att utredaren ska lämna förslag till åtgärder som säkerställer att såväl befintlig som ny förverkandelagstiftning effektivt kan utnyttjas i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Utredaren ska särskilt beakta behovet av att sprida kunskap inom de brottsbekämpande myndigheterna om de möjligheter som lagstiftningen ger. Utredaren ska också överväga och lämna förslag till förändringar i arbetsmetodik och av formerna för samverkan mellan berörda myndigheter som ökar förutsättningarna för att samordnat använda alla de möjligheter som regelsystemet ger. Utredarens överväganden ska beakta möjligheterna att förverka brottsvinster från den grova organiserade brottsligheten som placerats utomlands.

Inriktningen för arbetet

Inledning

En stark drivkraft bakom den organiserade brottsligheten är möjligheterna att skapa stora ekonomiska vinster. De som på

olika sätt är delaktiga i organiserad brottslighet kalkylerar ofta med att de vinster som brottsligheten ger kan gömmas undan och konsumeras eller investeras i ny brottslig verksamhet. Om vinstmöjligheten är stor och risken för att utbytet av brott ska förverkas eller på annat sätt återföras är liten är ett eventuellt fängelsestraff sällan tillräckligt avskräckande.

Den organiserade brottsligheten spänner över olika brottsområden. Den kan beskrivas som en internationell brottslig verksamhet med ett allt tydligare samband mellan ekonomisk brottslighet och annan grov brottslighet. Den kan liknas vid en affärsmässigt inriktad verksamhet, där det främsta syftet oavsett brottstyp är att skapa maximal ekonomisk vinning och makt genom kriminalitet. De nätverk och organisationer som ägnar sig åt grov kriminalitet använder ekonomisk brottslighet antingen som ett huvudinslag i den kriminella verksamheten eller som ett medel för att skapa nya brottsvinster eller dölja vinster från annan brottslig verksamhet. För att kunna begå avancerade ekonomiska brott eller hantera vinster från annan brottslig verksamhet använder den organiserade brottsligheten olika slag av "servicefunktioner", t.ex. institut för betalningsförmedlingar, valutaväxlingskontor, factoringbolag eller s.k. lagerbolag.

Den organiserade brottsligheten måste mötas med en rad olika åtgärder. En viktig gemensam uppgift för de brottsbekämpande myndigheterna är att slå mot den viktigaste drivkraften bakom brottsligheten genom att spåra och säkra vinsterna från brottsligheten. Medborgarna måste kunna känna att brott inte lönar sig och att de vinster som brott ger antingen förverkas eller på annat sätt återförs till enskilda skadelidande.

Ökat fokus på brottsvinster

Både den nationella och den internationella bekämpningen av organiserad brottslighet inriktas i allt högre grad på förverkande och återförande av brottsvinster. Den ökade fokuseringen på

förverkande av brottsvinster som ett medel för att bekämpa organiserad brottslighet ställer krav på att lagstiftningen ger myndigheterna tillräckliga möjligheter. I propositionen (prop. 2007/08:68) Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet föreslås att regler som förstärker möjligheterna att förverka brottsvinster ska träda i kraft den 1 juli 2008.

Förverkande av brottsvinster har en tydlig brottspreventiv effekt. Samtidigt bör andra sätt att återföra brottsvinster användas för att nå en ännu större preventiv effekt och en synbar reparativ effekt. Att på ett verkningfullt sätt angripa brottsvinster är en myndighetsgemensam angelägenhet. I Sverige har flera olika myndigheter uppgifter och regler till sitt förfogande som sammantaget innebär goda möjligheter att antingen förverka eller på andra sätt återföra vinster från brottslig verksamhet. Genom att myndigheterna använder de möjligheter som nuvarande och kommande regelsystem ger mer effektivt och med en tydligare samordning kan de insatser som myndigheterna gör mot den organiserade brottslighetens vinster få ett större och tydligare genomslag.

Uppdraget är inriktat på att lämna förslag som ökar möjligheterna att spåra, säkra, förverka och återföra vinster från organiserad brottslighet. De goda insatser som redan idag görs på många håll behöver få en tydligare styrning mot gemensamma mål, samordnas och följas upp. Kunskapen om de verktyg som myndigheterna har till sitt förfogande behöver förbättras och de arbetsmetoder som används behöver utvecklas och förfinas.

De beskrivningar, överväganden och förslag som redovisas i det följande tar först och främst sikte på konkreta åtgärder som kan genomföras på kort sikt inom ramen för befintliga organisationer och regelsystem. Det hindrar inte att vissa mer långsiktiga åtgärder kan ge ännu bättre resultat och några förslag i den riktningen lämnas i denna rapport.

Uppdraget är avgränsat till åtgärder mot den organiserade brottsligheten och förslagen fokuserar på bekämpningen av just organiserad brottslighet. Nuvarande regelsystem och de utvidgade möjligheterna till förverkande begränsar sig dock inte

till brottslighet som bedrivs i organiserade former utan gäller en mängd olika brottstyper. De förslag som läggs fram kan tillämpas direkt eller utvecklas och användas vid bekämpning av all brottslighet som genererar vinster.

Myndigheternas uppgifter och verktyg

Inledning

Flera olika myndigheter har uppgifter som innebär att brottsvinster kan förverkas eller på andra sätt återföras från den grova organiserade brottsligheten. Åklagarmyndigheterna och Polisen använder rättegångsbalkens regler om förverkande m.m. medan andra myndigheter har andra regelsystem till sitt förfogande. I det följande lämnas en översiktlig beskrivning av arbetet vid de myndigheter som har uppgifter som går ut på att i något led delta i samhällets insatser för att spåra, säkra, förverka och återföra utbyte av brott.

Åklagarmyndigheten

Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten tillsammans med Polisen tillämpar de regler som finns i rättegångsbalken och i vissa andra författningar om förverkande av utbyte av brott. Åklagaren beslutar om beslag, förvar och kvarstad för att säkra egendom. I samband med att åtal väcks yrkar åklagaren att utbytet av brottet ska förverkas. Förutom bestämmelserna om förverkande och åtgärder som säkerställer ett förverkande kan åklagaren framställa andra yrkanden i domstol som innebär att den som åtalats kan förpliktas att betala ett visst belopp eller återställa egendom. Åklagaren kan yrka att en näringsidkare åläggs företagsbot för brott som begåtts vid utövning av näringsverksamhet. Åklagaren kan också genom sin skyldighet att föra målsägandens talan framställa yrkande om skadestånd på

grund av brott. I det följande ges en kortfattad redogörelse för de regelverk som åklagarna kan tillämpa för att brottsvinster ska förverkas eller tas i anspråk för skadestånd eller företagsbot.

Förverkande på grund av brott och förverkande på grund av brottslig verksamhet

Förverkande är en särskild rättsverkan av brott och kan ske genom sakförverkande eller värdeförverkande. Sakförverkande innebär att viss egendom förklaras förverkad. Värdeförverkande avser i stället värdet av viss egendom eller vissa förtjänster. Ett värdeförverkande medför alltså att den som yrkandet framställs mot förpliktas att betala ett visst belopp.

De grundläggande reglerna om förverkande finns i 36 kap. brottsbalken. Enligt 36 kap. 1 § brottsbalken ska utbyte av brott eller det uppskattade värdet av brottsutbytet förverkas om det inte är uppenbart oskäligt. Med utbyte av brott avses både konkret egendom som någon har kommit över genom brott och ett uppskattat värde av vad som har åtkommit genom brottet. Ett förverkande kan således avse både ett konkret föremål och en abstrakt vinst. Också egendom som trätt i stället för utbyte av brott, avkastningen av brottsutbytet och avkastningen av det som har trätt i stället kan förverkas. När domstolen ska bedöma om ett förverkande är uppenbart oskäligt ska det särskilt beaktas om eventuell skadeståndsskyldighet föreligger.

Enligt 36 kap. 4 § ska ekonomiska fördelar som uppkommit för en näringsidkare genom brott som har begåtts i näringsverksamhet förverkas om det inte är uppenbart oskäligt.

Reglerna i 36 kap. brottsbalken om förverkande av utbyte av brott m.m. är generellt tillämpliga inom specialstraffrätten under förutsättning att det är frågan om brott för vilket det är föreskrivet fängelse mer än ett år. Det finns också bestämmelser om förverkande i vissa specialstraffrättsliga regelverk, t.ex. i narkotikastrafflagen (1968:64) och i lagen (2000:1225) om straff för smuggling.

Regeringen har den 6 mars 2008 beslutat att överlämna Regeringens proposition (prop. 2007/08:68) Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet till riksdagen. Förslagen i propositionen innebär att utvidgade möjligheter till förverkande ska träda i kraft den 1 juli 2008.

Enligt förslagen i propositionen ska nya bestämmelser om sak- och värdeförverkande införas i 36 kap. rättegångsbalken. Avsikten är att de utvidgade möjligheterna till förverkande ska tillämpas när möjligheterna till "vanligt" förverkande enligt nu gällande regler har uttömts.

De utökade möjligheterna till förverkande får användas när någon döms för ett *förverkandeutlösande brott*. Förverkandeutlösande brott är dels brott med fängelse i sex år eller mer i straffskalan, dels vissa särskilt angivna brott som inte har denna straffskala men som typiskt sett är av den karaktären att de är ägnade att generera stora vinster, bedrivs i mer eller mindre organiserade former eller är särskilt samhällsfarliga till sin karaktär. De brott som anges är människohandel (mindre grovt brott), koppleri, ocker (grovt brott) olovlig befattning med falska pengar (grovt brott), grovt dobbleri, narkotikabrott (normalgraden), olovlig befattning med narkotikaprekursorer (normalgraden), dopingbrott (normalgraden), grovt dopingbrott, narkotikasmuggling (normalgraden) samt människosmuggling och organiserande av människosmuggling (båda av normalgraden.). Utvidgat förverkande kan beslutas vid såväl fullbordade brott som försök, förberedelse eller stämpling till brott.

En ytterligare förutsättning för att de utvidgade möjligheterna ska få användas är att det förverkandeutlösande brottet har varit av beskaffenhet att kunna ge utbyte.

Det utvidgade förverkandet kan avse *egendom som härrör från brottslig verksamhet*. Egendomen behöver alltså inte vara knuten till ett visst brott eller det brott gärningsmannen döms för. Det krävs inte att den egendom som ska förverkas hänför sig till gärningsmannens egen brottsliga verksamhet.

De utvidgade möjligheterna till förverkande innebär att *förverkande kan ske hos den som dömts för ett förverkandeutlösande brott och hos andra* som på vissa angivna sätt har förvärvat egendomen. Förverkande kan ske hos fysisk eller juridisk person som av den dömda förvärvat egendom som är utbyte av brott samt hos den som genom bodelning eller på grund av arv eller testamente eller genom gåva förvärvat egendomen. Även den som på annat sätt har förvärvat egendomen och haft vetskap eller skälig anledning att anta att egendomen har samband med brottslig verksamhet ska kunna träffas av ett beslut om förverkande.

Beviskravet för att de utvidgade möjligheterna till förverkande ska få användas är inte lika högt som det beviskrav som gäller för att gärningsmannen ska dömas för det förverkandeutlösande brottet. Det är tillräckligt att åklagaren visar att det är *klart mer sannolikt* att egendomen härrör från brottslig verksamhet än att så inte är fallet. Det som ska förverkas får uppskattas till vad som efter omständigheterna är skäligt.

Förverkandefrågan prövas i samband med åtalet om det riktas mot gärningsmannen och i särskild ordning om det riktas mot annan. I det senare fallet ska talan väckas inom ett år från det att domen i målet om det förverkandeutlösande brottet vann laga kraft.

Beslag

Enligt 27 kap. 1 § rättegångsbalken får föremål som skäligen kan antas komma att förverkas på grund av brott tas i beslag. Beslag kan endast avse föremål som är tillgängligt och det kan riktas såväl mot den som är misstänkt för brott som mot annan. Beslag får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte eller för något annat motstående intresse.

Om beslag verkställs av någon annan än undersökningsledaren och denne inte har beslutat om beslaget,

ska anmälan skyndsamt göras hos undersökningsledaren som omedelbart ska pröva om beslaget ska bestå.

Kvarstad

Kvarstad i brottmål syftar till att säkerställa en penningprestation. Kvarstad kan enligt 26 kap. 1 § brottsbalken beslutas om någon är skäligen misstänkt för brott och det finns risk för att han eller hon genom att avvika eller undanskaffa egendom eller på annat sätt undandrar sig att betala böter, värdet av förverkad egendom, företagsbot, skadestånd m.m. Kvarstad får beslutas endast om skälen för åtgärden uppväger det intrång eller men i övrigt som åtgärden innebär för den misstänkte.

Förvar

Bestämmelsen om förvar finns i 26 kap. 3 § rättegångsbalken och är avsedd att säkerställa verkställighet av ett beslut om kvarstad och därmed även en betalningsskyldighet som kan komma att ådömas den misstänkte på grund av brott. De grundläggande förutsättningarna för förvar är de samma som för kvarstad. Förvar får dock endast avse lös egendom.

Föreslagna regler

I propositionen med förslag till nya regler som utvidgar möjligheterna till förverkande föreslås att regleringen av tvångsmedlen beslag, husrannsakan och kroppsvisitation anpassas för användning i anslutning till den nya förverkandeformen. Vidare föreslås en tydligare reglering av tvångsmedlet förvar (se prop. 2007/08:68 s. 80 ff.).

Företagsbot

Företagsbot är en ekonomisk sanktion som under vissa förutsättningar kan åläggas en näringsidkare som döms för brott. Enligt 36 kap. 7 § brottsbalken ska en näringsidkare åläggas företagsbot för brott som begåtts i utövningen av näringsverksamhet om det för brottet är föreskrivet strängare straff än penningböter och näringsidkaren inte har gjort vad som skäligen kunnat krävas för att förebygga brottsligheten. Näringsidkaren ska också åläggas företagsbot om brottet begåtts av en person i ledande ställning med befogenhet att företräda näringsidkaren eller fatta beslut på näringsidkarens vägnar eller av en person som annars haft ett särskilt ansvar för tillsyn eller kontroll i verksamheten. En näringsidkare får inte ådömas företagsbot om brottsligheten varit riktad mot näringsidkaren. Reglerna om företagsbot innebär att den som förpliktas utge boten kan åläggas en betalningsförpliktelse. Därmed kan även dessa regler ses som ett sätt att återföra brottsvinster.

Skadestånd

Enskilda som orsakas skada genom brottslig verksamhet kan yrka skadestånd enligt skadeståndslagen (1972:207). Skadeståndsyorkandet kan avse sakskada, personskada och ren förmögenhetsskada samt i vissa fall ersättning för kränkning. Åklagaren är i allmänhet skyldig att i samband med åtalet förbereda och utföra även målsägandens talan (22 kap. 2 § rättegångsbalken). Åklagaren ska underrätta målsäganden om åklagaren finner att ett enskilt anspråk kan grundas på brottet och målsäganden kan anmäla sitt skadeståndsanspråk till förundersökningsledaren med uppgifter om på vilka grunder skadestånd yrkas. Om domstolen dömer ut skadeståndet innebär det att den dömda ska betala det belopp som domstolen har bestämt till den skadelidande. Skadestånd kan därmed ses som

ett sätt att återföra vinster från brott från den som döms till den skadelidande.

Polisen

Polisen biträder åklagaren i förundersökningen och verkställer bl.a. de beslut som åklagaren fattar i fråga om beslag. I vissa situationer får en polisman själv verkställa beslag, men beslutet ska snarast underställas den som leder förundersökningen.

Enligt rättegångsbalkens bestämmelser ska förundersökning inledas så snart det på grund av angivelse eller av annat skäl finns anledning anta att brott som hör under allmänt åtal har förövats. Beslut om att inleda en förundersökning fattas av polismyndigheten eller åklagaren. I de fall förundersökningen inletts av polismyndigheten och saken inte är av enkel beskaffenhet ska ledningen av förundersökningen övertas av åklagaren, så snart som någon skäligen kan misstänkas för brottet. Det är mindre vanligt att brottsutbytesfrågor blir aktuella i ärenden där polismyndighet leder förundersökningen.

I arbetet med att spåra och säkra utbyte av brott har Polisen en viktig roll både före och under förundersökningen. Polisens kriminalunderrättelseverksamhet bedrivs enligt den nationella underrättelsemodellen (PUM) som bl.a. innebär att underrättelsearbetet i huvudsak sker redan innan förundersökning har inletts. Genom den underrättelseinhämtning, bearbetning och analys som görs inom ramen för kriminalunderrättelseverksamheten har Polisen ofta möjlighet att uppmärksamma om det finns förhållanden som tyder på att det kan förekomma brottsvinster i ett ärende. När förundersökning inletts i ett ärende är det bl.a. Polisen som genom spaning och förhör samt andra åtgärder tar fram det underlag som åklagaren behöver för att ta ställning till olika tvångsåtgärder och till eventuella yrkanden i fråga brottsutbyte.

Skatteverket

Skatteverkets insatser avseende organiserad och ekonomisk brottslighet sker inom två olika verksamhetsgrenar, beskattning och brottsbekämpning.

Brottsbekämpning

Inom brottsbekämpningen regleras Skatteverkets medverkan i lagen (1997:1024) om Skatteverkets medverkan i brottsutredningar. Skatteverkets brottsutredande funktion utförs av skattebrottsenheterna. Skattebrottsenheternas medverkan sker alltid inom ramen för en förundersökning och under åklagarledning.

Beskattning och betalningssäkring

Inom beskattningsverksamheten har Skatteverket möjlighet att hos länsrätt begära betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter om det finns en påtaglig risk för att någon försöker undandra sig betalning av ett betydande skattebelopp. Skatteverket får enligt lagen (1978:880) om betalningssäkring för skatter, tullar och avgifter begära att egendom betalningssäkras för ett belopp motsvarande den beräknade fordringen. Betalningssäkring kan komma i fråga både för fastställda och ännu inte fastställda fordringar. Om en fordran inte är fastställd måste det finnas sannolika skäl för att den kommer att fastställas.

Betalningssäkring används inom Skatteverkets beskattningsverksamhet och kan aktualiseras med anledning av information som framkommer då verket deltar i brottsutredande verksamhet. I första hand tillämpas lagen mot den fysiska eller juridiska person som ska betala skatten. Det är också möjligt att betalningssäkra hos legala och faktiska företrädare för juridiska

personer för fordringar hos den juridiska personen. Beslut om betalningssäkring fattas av länsrätt och verkställs av Kronofogden. Föreligger fara för att lös egendom undanskaffas kan Skatteverket ta lös egendom i förvar. Ett sådant beslut fattas av en s.k. granskningsledare.

Det kan i detta sammanhang nämnas att Skatteverket har gjort en framställan till Finansdepartementet om tydligare regler om befogenheter för granskningsledare vid förvarstagande av vissa typer av lös egendom inom ramen för betalningssäkring. Enligt uppgift bereds ärendet för närvarande i Finansdepartementet.

Tullverket

Tullverkets roll i förundersökningar motsvarar den roll Polisen har. Tullverket har möjligheter att använda tvångsmedel dels för att säkerställa statens fordringar på vissa tullar och avgifter, dels i samband med brottsutredning.

Tullkriminalen svarar för Tullverkets bekämpning av organiserad brottslighet. I brottsutredningar som inte är av enkel beskaffenhet är åklagare från Åklagarmyndigheten eller Ekobrottsmyndigheten förundersökningsledare. I vissa tullrevisioner ansöker Tullverket om betalningssäkring hos länsrätten. Det sker vanligen efter underhandskontakter med Kronofogden. Tullverket och Kronofogden samverkar vid verkställighet av länsrättens beslut om betalningssäkring. I vissa ärenden sker samverkan med Polisen och med Skatteverket.

Betalningssäkring och beslag

Lagen om betalningssäkring gäller även för Tullverkets fiskala verksamhet. Tullverket använder betalningssäkring på liknande sätt som Skatteverket. En tulltjänsteman har enligt 22 § smugglingslagen samma befogenheter som en polisman att ta

egendom i beslag. I 23–25 §§ smugglingslagen finns bestämmelser om förvar av i beslag tagen egendom.

Kronofogden

Den grundläggande uppgiften för Kronofogden är att bidra med en snabb och effektiv verkställighet när verkställighetsuppdrag kommer in från andra myndigheter. Kronofogden medverkar på olika sätt i arbetet med att spåra, säkra, förverka och återföra utbyte av brott. Vid verkställighet av ett beslut om värdeförverkande agerar Kronofogden genom olika indrivningsåtgärder. Vid beslut om sakförverkande är egendomen vanligen redan tagen i beslag hos någon myndighet och det är ovanligt att Kronofogden vidtar åtgärder. Åtgärder kan dock behöva vidtas om den egendom som förklarats förverkad inte tidigare har tagits i beslag eller om egendomen finns i någon annan innehavares vård. Domstolsbeslut om kvarstad överlämnas regelmässigt till Kronofogden för verkställighet. Kronofogden verkställer också beslut om betalningssäkring, företagsbot, och skadestånd. Vidare verkställer myndigheten intrångsundersökningar och svarar för handräckning enligt tvångsmedelslagen.

Kronofogden samverkar också med de brottsbekämpande myndigheterna för att förebygga och bekämpa ekonomisk brottslighet. Det övergripande ansvaret för indrivningsåtgärder mot gäldenärer som misstänks för avancerad ekonomisk brottslighet har fem specialindrivningsteam placerade i Stockholm, Göteborg, Malmö, Eskilstuna och Sundsvall.

Finansinspektionen

Finansinspektionen ansvarar för tillsynen över finansiella marknader, marknadsplatser och företag. Myndigheten har tillsyn över ca 3 700 finansiella företag såsom banker,

kreditmarknadsbolag, försäkringsbolag, försäkringsförmedlare, börser, auktoriserade marknadsplatser och clearingorganisationer. Finansinspektionen utövar också tillsyn över drygt 200 registrerade inlåningsföretag, betalningsförmedlare, valutaväxlare m.fl. Myndigheten har därmed en viktig roll för att säkerställa att de företag som står under myndighetens tillsyn förhindrar och upptäcker penningtvätt, finansiering av terrorism eller marknadsmissbruk och i förekommande fall anmäler misstankar om brott.

Några exempel från andra länder

Den information som lämnas i detta avsnitt syftar till att ge en inblick i regelsystemen i våra grannländer och i några andra europeiska länder där man sedan länge har fokuserat på förverkande av brottsvinster. En mer utförlig beskrivning av regelsystemen i Danmark, Norge och Finland finns i propositionen Förverkande av utbyte av brottslig verksamhet (prop. 2007/08:68 s. 45ff).

Norge

Förverkandebestämmelser

I stora drag liknar Norges allmänna regler om förverkande motsvarande svenska regler.

År 1999 infördes en bestämmelse om utvidgat förverkande genom 34 a § i straffeloven. Ett utvidgat förverkande förutsätter att någon befunnits skyldig till ett allvarligt brott som kan ge betydande vinning. Det krävs inte att något utbyte faktiskt uppkommit i följd av det aktuella brottet. Åklagaren behöver heller inte visa vilken konkret straffbar handling som utbytet härrör från. Enligt förarbetena bör lägre belopp än 75 000 NOK inte förverkas.

Utvidgat förverkande riktas mot den som döms och kan också under vissa förutsättningar riktas mot närstående eller juridiska personer, men då endast i form av värdeförverkande. Enligt regeln om utvidgat förverkande är bevisbördan omvänd. Den innebär att all egendom som tillhör gärningsmannen eller annan som förverkandeyrkandet riktas mot kan förverkas om det inte görs sannolikt att egendomen förvärvats på lagligt sätt. Det räcker att sannolikheten för lagligt förvärv väger över något, d.v.s. sannolikheten för att egendomen är lagligt förvärvad ska vara femtio procent eller mer.

Förverkandeenhet

I Norge har Økokrim (den norska specialistmyndigheten för bekämpning av ekonomisk brottslighet) inrättat en brottsutbytesenhet som benämns "Utbytteteamet". Teamet består av en teamledare, för närvarande en polis, en åklagare, fem polisutredare, två ekorevisorer och en teamkonsulent. Framför allt har teamet operativa uppgifter och utreder brottsutbytesfrågorna i brottsutredningar som handläggs av Økokrim om den misstänkta brottsligheten har gett upphov till stora ekonomiska vinster. Teamet ansvarar för utbildningen i brottsutbytesfrågor vid Polishögskolan i Norge. Teamet och har också till uppgift att vara rådgivare och bollplank samt biträda i brottsutredningar som bedrivs inom den allmänna polis- och åklagarverksamheten. Teamet samverkar med andra myndigheter, t.ex. skattemyndigheten och tullen m.fl. i brottsutbytesfrågor.

Danmark

Förverkandebestämmelser

I stora drag liknar Danmarks allmänna regler om förverkande motsvarande svenska regler.

År 1997 infördes den danska bestämmelsen om utvidgat förverkande i § 76 a i straffeloven. Den danska regeln överensstämmer i alla väsentliga avseenden med den norska regeln om utvidgat förverkande. Liksom i Norge är bevisbördan omvänd. Enligt de danska förarbetena bör lägre värden än 6 600 Euro inte förverkas enligt reglerna om utvidgat förverkande.

Förverkandeenhet

Sommaren 2007 inrättade SØK (den danska specialistmyndigheten mot ekonomisk brottslighet) en särskild brottsutbytesenhet benämnd "Sporingsgruppen" efter förebild av "Utbytteteamet" hos Økokrim och Brottsutbytesenheten vid Ekobrottsmyndigheten. "Sporingsgruppen" består av en jurist och fyra polisutredare. När det finns behov av det anlitas externa konsulter. "Sporingsgruppens" arbetsuppgifter är främst operativa, dvs. att spåra och utreda brottsutbyten i SØK:s egna ärenden. "Sporingsgruppen" bistår de allmänna polismyndigheterna i brottsutredningar som rör stora ekonomiska vinster.

Finland

Förverkandebestämmelser

Enligt 5 § förundersökningslagen är det i Finland obligatoriskt att inom ramen för en förundersökning i brottmål utreda möjligheterna till förverkande av brottsutbyte och skadestånd till målsäganden. Finlands allmänna regler om förverkande liknar i

allt väsentligt motsvarande svenska regler. Därutöver finns en bestämmelse om utvidgat förverkande som liknar motsvarande norska och danska bestämmelser. Den finländska bevisregeln innebär inte en omvänd bevisbörda men ett lägre beviskrav för åklagaren än vad som annars gäller inom straffrätten. Åklagaren ska styrka att det finns skäl att anta att egendomen har sitt ursprung i icke obetydlig brottslig verksamhet för att förverkande ska få beslutas.

Spårningsgrupper

I Finland har det inte inrättats någon särskild förverkandeenhet hos någon av de brottsbekämpande myndigheterna. I stället har man inom Centralkriminalpolisen skapat 13 spårningsgrupper (RIHY-grupper) som är lokaliserade till ett antal städer och orter i landet. Varje grupp består av samlokaliserade medarbetare från polisen, skattemyndigheten och kronofogdemyndigheten. Var och en av grupperna har till huvuduppgift att stödja förundersökningsarbetet på orten i den del det avser att utreda möjligheterna till förverkande av brottsutbyten. Exempelvis deltar man i spårandet av brottsutbyte samt samordnar tillslag och verkställighetsåtgärder. Till spårningsgruppernas arbetsuppgifter hör också att utbilda den allmänna polisen i spårande och säkrande av utbyte av brott.

Nederländerna

Förverkandebestämmelser

Det nederländska systemet för förverkande av utbyte av brott bygger på ett straffrättsligt förfarande. De allmänna reglerna om förverkande liknar i allt väsentligt förverkandebestämmelserna i de nordiska länderna. År 1993 infördes utvidgat förverkande genom regler i artikel 36 e 2 – 4 i den nederländska strafflagen.

Artikel 36 e 3 reglerar möjligheten till utvidgat förverkande. Förverkanderegeln får tillämpas om en tilltalad dömts för ett allvarligt brott. Beviskravet för att förverkande ska få ske är formulerat så att det ska vara sannolikt att den tilltalade fått utbyte av andra brott med samma svårighetsgrad. Talan om förverkande förs inte i den rättegång där åtalet prövas utan i ett parallellt förfarande ofta direkt efter brottmålsrättegången.

I Nederländerna är det möjligt för domstolen att, i stället för ett värdeförverkande, döma ut ett fängelsestraff om maximum tre år. Det rör sig om ett villkorligt fängelsestraff som måste verkställas om den dömda personen inte betalar det belopp som han förpliktats till enligt förverkandedomen. Enligt nederländsk lag får åklagaren träffa en förlikning med den tilltalade angående hur stort belopp som ska bli föremål för ett värdeförverkande.

En särskild myndighet

I Nederländerna inrättades redan år 1994 en särskild myndighet med uppgift att se till att bestämmelserna om förverkande av utbyte av brott används frekvent och på ett riktigt sätt. Myndigheten, Bureau Ontnemingswetgeving Openbaar Ministerie (BOOM) består av åklagare, poliser, tjänstemän från skattemyndigheten och utmätningmän från kronofogdemyndigheten. BOOM har ett huvudkontor och ett antal filialer på olika orter. Myndighetens uppgift är att lämna hjälp och stöd till övriga brottsbekämpande myndigheter när det gäller spårande, frysning, och förverkande av utbyte av brott. Myndigheten tillhandahåller utbildning och sprider information. Skillnaden mellan BOOM och den belgiska motsvarigheten COSC, som beskrivs i det följande, är framförallt att åklagarna vid BOOM har behörighet att vara operativa i enskilda ärenden och arbeta tillsammans med åklagare som är förundersökningsledare.

Belgien

Förverkandebestämmelser

De belgiska bestämmelserna om förverkande bygger liksom systemen i de nordiska länderna och i Nederländerna enbart på ett straffrättsligt förfarande. De allmänna reglerna om förverkande motsvarar i allt väsentligt reglerna i de nordiska länderna. År 2003 infördes en bestämmelse om utvidgat förverkande i den belgiska strafflagen. Utformningen av den bestämmelsen och förutsättningarna för att den ska kunna tillämpas stämmer i huvudsak överens med motsvarande regler i Norge och Danmark

En särskild myndighet

Sedan år 2003 finns i Belgien en särskild myndighet, Central Office for Seizure and Confiscation (COSC). Vid COSC arbetar åklagare, poliser och företrädare för andra myndigheter samt företrädare från finansdepartementet. Syftet med myndighetens verksamhet är att stimulera en frekvent och riktig tillämpning av förverkandereglerna. Medarbetarna i COSC har inte operativa uppgifter.

COSC har fyra grundläggande uppgifter;

att utgöra ett stöd, anordna utbildningar, att agera bollplank och rådgivare till tjänstemän vid andra myndigheter vars arbetsuppgifter involverar frågor om identifierande, spårande, säkrande, återförande eller förvaltning av brottsutbyte,

att samla uppgifter från det belgiska rättsväsendet (uppgifter om beslag, kvarstadsbeslut, förverkandebeslut, samt verkställighet av förverkandebeslut) i en databas och föra statistik,

att förvalta fryst egendom i avvaktan på ett senare beslut om förverkande samt

att samordna verkställigheten av förverkandebeslut.

Storbritannien och Irland

Förverkandebestämmelser

De brittiska och irländska systemen för förverkande av utbyte av brott är i allt väsentligt desamma. Förverkande av utbyte av brott kan ske genom ett straffrättsligt förfarande som bygger på att någon döms för ett allvarligt brott som gett upphov till ett stort brottsutbyte, genom två olika typer av civilrättsliga förfaranden samt genom ett beskattningsförfarande av inkomster som misstänks ha kriminellt ursprung.

Den straffrättsliga formen för utvidgat förverkande påminner i huvuddragen om systemen i de nordiska länderna samt Nederländerna och Belgien. Om en person döms för ett allvarligt brott utlöses under vissa förutsättningar en presumtion för att den dömde har en kriminell livsstil, vilket i sin tur leder till en bevislättning för åklagaren. Beviskravet för brytande av presumtionen är detsamma som används i tvistemål, s.k. "balance of probabilities". På samma sätt som i Nederländerna fastställs ett villkorligt fängelsestraff som verkställs om det förverkade beloppet inte betalas.

Om det inte går att använda det straffrättsliga förfarandet, exempelvis för att det inte går att bevisa att personen ifråga har begått ett förverkandeutlösande brott, kan man istället använda ett civilrättsligt förfarande som innebär att en behörig statlig myndighet ger in en framställning till domstol och yrkar att viss egendom som kan misstänkas härröra direkt eller indirekt från brott ska "frysas" och förklaras förverkad. Från och med den 1 april 2008 har brittiska åklagare fått behörighet att tillämpa det civilrättsliga förfarandet för att förverka brottsutbyte. Ärendena handläggs enligt reglerna för tvistemål, vilket framförallt har betydelse för den bevislätnadsregel som tillämpas, "on the balance of probabilities". Egendomen förblir först fryst i flera år och förvaltas av en "receiver" innan den slutligen förklaras förverkad.

I sista hand kan egendom som misstänks härröra direkt eller indirekt från brottslig verksamhet angripas genom ett beskattningsförfarande. Detta alternativ får dock endast tillämpas om det inte går att använda det straffrättsliga eller det civilrättsliga förfarandet.

Utöver de nu beskrivna metoderna finns det i Storbritannien och Irland ett förenklat civilrättsligt förverkandeförfarande som endast får tillämpas på kontanter, s.k. "cash seizure". Kontantbegreppet tolkas brett och innefattar även checkar, bankväxlar m.m. Denna metod får tillämpas när en behörig tjänsteman, vanligtvis en polisman eller tulltjänsteman, påträffar ett större kontantbelopp och det på grund av omständigheterna kan misstänkas att kontanterna har kriminellt ursprung. Om den person som har kontanterna i sin besittning inte kan lämna en rimlig förklaring som går ut på att kontantinnehavet har ett legalt ursprung får tjänstemannen ta kontanterna i beslag. Därefter görs en framställning till domstol som – med tillämpning av det lägre beviskravet i tvistemål – bedömer om kontanterna härrör från brottslig verksamhet och, om ingen gör anspråk på kontanterna inom en viss kortare tid, beslutar om ett omedelbart förverkande. "Cash seizure" används framförallt på kontantkurierer. Samma typ av förfarande finns även i USA. Det kan nämnas att i rapporten från FATF-utvärderingen av England år 2007 anges att användande av kontantkurierer är en vanligt förekommande metod för att föra kriminella vinster ut ur landet.

Myndighetsorganisationen

I Irland inrättades The Criminal Assets Bureau (CAB) år 1994. CAB:s organisation och verksamhet påminner om motsvarande myndighetskonstruktioner i Nederländerna och Belgien. Den irländska myndigheten arbetar dock inte med straffrättsligt förverkande utan endast med de civilrättsliga förfarandena och med beskattningsförfarandet. Den irländska myndigheten är mycket operativ. Myndighetens styrka anses vara att den består

av tjänstemän med befogenheter att använda olika typer av tvångsmedel beroende på vilka myndigheter de är utlånade från. På så sätt tycker man sig undvika den byråkrati och konkurrens mellan myndigheter. CAB:s övergripande mål är att identifiera egendom som direkt eller indirekt kan misstänkas utgöra utbyte av kriminell verksamhet, att med alla tillgängliga legala metoder beröva de personer som har sådan egendom i sin besittning tillgången till egendomen samt att utföra de utredningar och annat arbete som krävs för att uppfylla de nyss nämnda uppgifterna. CAB leds av en polischef. Därutöver arbetar polisiära utredningsmän, en juridisk rådgivare, tulltjänstemän, samt tjänstemän från skattemyndigheterna, kronofogdemyndigheterna och de sociala myndigheterna inom CAB. Lagen tillåter ett fritt utbyte av information mellan de olika kategorierna av tjänstemän inom CAB, liksom mellan CAB och andra myndigheter som är involverade i ett ärende. CAB:s samarbete med andra myndigheter består också i att anordna utbildningar för poliser inom den allmänna polisen som utför ekonomiska utredningar inom ramen för det straffrättsliga förfarandet samt att utveckla nya metoder för att spåra brottsutbyten.

I Storbritannien inrättades år 2002 en självständig myndighet, Assets Recovery Agency (ARA), som fick samma funktioner och arbetsuppgifter som CAB i Irland och som var organiserad på ett liknande sätt. ARA upphörde som självständig myndighet den 1 april 2008 och är numera en enhet i Serious Organised Crime Agency (SOCA).

Förverkande av brottsvinster från den grova organiserade brottsligheten – överväganden och förslag

Utgångspunkter för utredarens överväganden och förslag

De brottsbekämpande myndigheternas fokus har traditionellt inriktats på lagföring. Det innebär att resurserna under förundersökningen huvudsakligen har inriktats på att försöka fastställa vem som kan misstänkas för ett visst brott och mot att få fram bevisning som innebär att den misstänkte kan dömas för de brott som misstänks till en adekvat påföljd. Enligt 23 kap. 1 § rättegångsbalken är det också så en förundersökning ska bedrivas.

Brottsbekämpningens inriktning mot lagföring och påföljd har lett till att rättegångsbalkens regler om förverkande delvis har kommit i skymundan. Underrättelseprocessen och förundersökningsledningen har inte i tillräcklig mån inriktats mot att utreda förutsättningarna för förverkande och mot att använda de straffprocessuella åtgärder som finns för att säkra att ett domstolsbeslut om förverkande kan verkställas.

När förverkande av brottsvinster allt mer uppmärksammas som en brottspreventiv metod behöver fokus vidgas så att underrättelseinhämtningen och förundersökningen kompletteras med omständigheter och åtgärder som säkerställer att nuvarande regler om förverkande och kommande regler som utvidgar möjligheterna till förverkande verkligen får genomslag.

Angreppssättet bör dock göras ännu bredare och syfta till att även andra regelsystem ska användas så att de som deltar i organiserad brottslighet i samband med lagföringen för brott ska förmås göra rätt för sig t.ex. genom att betala skadestånd och infria andra förpliktelser så långt deras tillgångar räcker. Genom samverkan mellan olika myndigheter ökar möjligheterna att parallellt med underrättelseprocess, förundersökning och lagföring använda också andra regelsystem än dem som rättegångsbalken anvisar för att i så stor utsträckning som möjligt återföra brottsvinster och tillgångar från den

organiserade brottsligheten. Med det angreppssättet blir kunskapen om regelsystemen i dess helhet och samverkan och samordning myndigheterna emellan väsentlig.

Utgångspunkten för de överväganden och förslag som redovisas i det följande är att förverkandefrågorna är en myndighetsgemensam angelägenhet och att de regelsystem som finns i dag och kommer med förslaget om utvidgade möjligheter till förverkande ska användas fullt ut och effektivt. Myndigheternas ska ges goda möjligheter till både ökad stringens och uthållighet i arbetet. Myndigheterna bör också med ganska få och tydligt identifierade åtgärder på relativt kort sikt kunna samordna sina verksamheter för ökad effekt.

En första förutsättning för att nå målet med ett effektivt utnyttjande av regelverket är att det finns god *kunskap* i myndigheterna om de regler som finns och hur de ska tillämpas. Kunskapen inom en myndighet får inte inskränka sig till den egna myndighetens regelsystem och möjligheter. Kunskapen måste också omfatta andra närliggande myndigheters regelsystem och arbetsätt. Det förutsätter *utbildningsinsatser* och *dokumentation* av arbetsrutiner m.m.

En andra viktig förutsättning för att förverkande och andra metoder för att återföra brottsvinster ska få genomslag är att *arbetsmetoderna* utvecklas. De arbetsmetoder som används idag för att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster från den organiserade brottsligheten har nästan genomgående utvecklats inom respektive myndighet och är anpassade till respektive myndighets specifika arbetsätt. Det hör till undantagen att arbetet med att utveckla metoder bygger på en helhetssyn. För full effektivitet är det nödvändigt med en ökad samordning av metodutvecklingen.

För det tredje krävs det en helhetssyn och en väl fungerande *samordning och styrning* för att det arbete som utförs både strategiskt och operativt ska bli effektivt och få genomslag. Hittills har styrningen varit otillräcklig och insatserna från de olika myndigheterna har inte varit tillräckligt samordnade. Styrningen bör inriktas på samordning och samverkan mot

gemensamma mål. Det bör finnas en tydligt utpekad *samarbetsstruktur* för myndigheternas utvecklingsinsatser och en samordning av de operativa insatserna.

När det gäller *förverkande av brottsvinster som placerats utomlands* ställer den ekonomiska och tekniska utvecklingen i förening med en ökad rörlighet för personer allt större krav på myndigheternas förmåga att delta i den internationella bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Myndigheterna måste utveckla sin kompetens och förmåga att använda de instrument som finns för det internationella samarbetet. En viktig komponent är förmågan att snabbt utbyta underrättelseinformation och information i utredningar om brottsvinster med myndigheter i andra länder. Det måste också finnas tydligt utpekade svenska kontaktpunkter i det internationella samarbetet för förverkande av brottsvinster.

En betydelsefull del av fokuseringen mot ökade insatser för förverkande och återförande av brottsvinster är en samordnad *uppföljning och kontroll*. Genom en systematisk statistikföring får både statsmakterna och myndigheterna en bättre totalbild av brottsligheten samtidigt som underlaget för Sveriges dialog med FATF och andra internationella organ förbättras.

Den inriktning som nu har presenterats syftar i första hand till att bättre tillvarata de möjligheter myndigheterna har idag genom åtgärder som snabbt kan genomföras för att nå effektivitetsvinster i arbetet med att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster från den organiserade brottsligheten. Utgångspunkterna för förslagen är följande:

- Förstärkta möjligheter för myndigheterna att arbeta problemorienterat och uthålligt med utvecklade arbetsmetoder och med hög kompetens.
- Ett så tidigt fokus som möjligt på att spåra och identifiera brottsvinster, både i underrättelseverksamheten och i arbetet med brottsutredningar.
- Tydliga prioriteringar och uppdrag från statsmakterna och en väsentligt utvecklad och förbättrad myndighetssamverkan och samordning som resulterar i

gemensamma insatser över myndighetsgränser och beslutsstrukturer.

Förslagen har det gemensamt att de – med undantag för uppbyggnaden av ett statistiksystem för uppföljning – kan genomföras inom ramen för gällande lagstiftning och andra regelverk.

Under arbetet har vissa frågor uppmärksammats som kräver ändringar i det nuvarande regelverket. Det gäller främst möjligheterna att ”frysa” tillgångar genom att stoppa eller senarelägga en transaktion hos exempelvis en bank. Till skillnad mot vad som gäller i många andra länder är detta inte möjligt i Sverige. En annan fråga som aktualiserats gäller kriminaliseringen av penningtvätt. Också på detta område har andra länder en mer långtgående lagstiftning. Vidare har det uppmärksammats att bestämmelsen om Kronofogdens anmälningsskyldighet kan behöva kompletteras. Frågan om direktåtkomst till vissa databaser uppmärksammas ännu en gång. Redovisningen tar alltså upp några olika delfrågor på lagstiftningsområdet till diskussion (se nedan). Frågorna har olika prioritet och dignitet och kan tas upp i olika lämpliga lagstiftningsammanshang.

Ökad kunskap om regelsystemen

Utbildning

- Utbildningsdagar om förverkande och regler för återförande av brottsvinster genomförs före den 1 juli 2008 för personal vid Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polisen, Skatteverket, Kronofogden och Tullverket. Utbildningarna samordnas av Ekobrottsmyndigheten.
- Ekobrottsmyndighetens tredagarsutbildning om regler för förverkande m.m. och internationellt samarbete anpassas och görs tillgänglig för personal vid samtliga nämnda

myndigheter. Utbildningen genomförs successivt med början hösten 2008.

Dokumentation

- Myndigheternas handböcker och handledningar uppdateras. Initialt förs hänvisningar till andra myndigheters handböcker och handledningar in. Ekobrottsmyndighetens och Åklagarmyndighetens handbok om förverkande uppdateras med de nya utvidgade möjligheterna till förverkande per den 1 juli 2008. På sikt inriktas innehållet i alla myndigheters handböcker och handledningar mot ett myndighetsgemensamt angreppssätt.
- I myndigheternas intranät länkas till övriga myndigheters handböcker och handledningar. På sikt bör myndigheterna ha en myndighetsgemensam elektronisk anslagstavla.

Myndigheternas arbete med utbildning och dokumentation

Samtliga myndigheter som har regelverk som kan användas för att förverka eller återföra brottsvinster har också utbildningar, handböcker, handledningar och rutiner av olika slag. I det följande beskrivs i korthet hur myndigheterna arbetar med utbildning och dokumentation.

Åklagarmyndigheterna

Handböcker m.m.

I januari 2007 färdigställde Åklagarmyndighetens utvecklingscentrum i Stockholm och Ekobrottsmyndigheten i samarbete handboken Förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott. Handboken presenterar reglerna för förverkande och de tvångsmedel som kan tillämpas. Syftet med

handboken är att öka genomslaget i den operativa verksamheten för reglerna om förverkande m.m.

I handboken presenteras det regelsystem som åklagarna ska tillämpa på ett enkelt och användarvänligt sätt. De regler som vanligtvis kan tillämpas under en förundersökning för att förverka brottsvinster beskrivs tillsammans med förslag till hur man som åklagare kan arbeta i praktiska situationer och vad man bör tänka på. Handboken innehåller exempel på vissa vanliga typsituationer och hur förverkandebestämmelser och tvångsmedel kan användas i dessa situationer. Handboken innehåller också korta redovisningar för de regelverk som andra myndigheter kan tillämpa. I handboken finns även exempel och mallar för olika typer av framställningar till domstol och andra myndigheter.

En promemoria som beskriver de nya utvidgade möjligheterna till förverkande som föreslås träda i kraft den 1 juli 2008 har inom ramen för detta utredningsuppdrag arbetats fram av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten. Syftet är att innehållet i promemorian ska föras in i handboken i samband med ikraftträdandet.

Utöver handboken om förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott har Åklagarmyndigheten tagit fram två handböcker som kan vara av intresse i detta sammanhang, dels en handbok om erkännande och verkställighet inom EU av frysningsbeslut, dels en handbok om internationell rättslig hjälp i brottmål. Vidare finns en rättspromemoria (RättsPM 2007:20) som behandlar tillvägagångssättet för överföring av verkställighet av påföljder och förverkanden till respektive från Sverige.

Utbildning

I Åklagarmyndighetens utbildningar behandlas frågor om förverkande och andra sätt att angripa brottsutbyten dels i grundutbildningen för åklagare, dels i kurserna "Narkotikabrott" och "Bedrägeri och närliggande brott".

Utbildningsavsnitten är i första hand inriktade på att lära åklagarna att tillämpa den nuvarande lagstiftningen rörande förverkande av utbyten av brott och ekonomiska fördelar av brott samt de olika säkerhetsåtgärder som kan vidtas för att yrkandena ska kunna verkställas i framtiden. I sistnämnda del är utbildningen i allt väsentligt inriktad på förvar och kvarstad. Utbildningarna innehåller även avsnitt om betalningssäkring och om hur åklagare ska förfara för att få en beslutad kvarstad verkställd.

Ekobrottsmyndigheten har ansvaret för utbildning avseende ekonomisk brottslighet i åklagar- och polisväsendena. Ekobrottsmyndighetens utbildningar är således avsedda både för de egna medarbetarna och för ekoåklagare och ekopoliser från hela landet. Frågor om förverkande och andra sätt att angripa brottsutbyten behandlas i grundutbildningen. I den ska samtliga ekoåklagare, ekopoliser och ekorevisorer delta.

Därutöver tillhandahåller Ekobrottsmyndigheten en tredagars fördjupningskurs om förverkande m.m. som ingående behandlar frågor om brottsutbyten och hur förverkande och återförande av brottsutbyten blir en del av underrättelse- och förundersökningsprocessen. Brottsutbytesenheten inom Ekobrottsmyndigheten ansvarar för kursen som är tillgänglig för Ekobrottsmyndighetens medarbetare, åklagare i Åklagarmyndigheten och anställda i Polisen. Fördjupningskursen har som målsättning att ge olika åtgärder som syftar till att återföra brottsutbyten ett större genomslag i brottmålsutredningar och lagföring. Kursdeltagarna ska få en ökad insikt om samverkande myndigheters möjligheter att vidta åtgärder och om de åtgärder som i ett enskilt fall kan framstå som mest ändamålsenliga. Såväl straff- som civilrättsliga tillvägagångssätt behandlas. I kursen ingår också ett avsnitt om de regler som tillämpas vid internationellt samarbete. Experter från Rikskriminalpolisen, Tullverket, Skatteverket och Kronofogden undervisar tillsammans med medarbetare i Ekobrottsmyndigheten om olika rättsliga verktyg och metoder inom sina respektive sakområden från ett brottsbekämpningsperspektiv. De olika föreläsarna

deltar under hela kursen för att kunna medverka i diskussioner med kursdeltagarna om olika alternativa åtgärder samt hinder och möjligheter för samverkan.

Utöver fördjupningskursen har Ekobrottsmyndigheten bidragit till att öka kunskaperna om förverkande m.m. i andra myndigheter genom att Brottsutbytesenheten under år 2007 har medverkat i bl.a. följande utbildningar.

- Undervisning på grundkursen Åklagarkurs II (ÅKII) för åklagare vid Åklagarmyndigheten
- Undervisning på Aktionsledarutbildningen vid Polishögskolan
- Undervisning på Tullskolan för operativ personal vid Tullkriminalen
- Undervisning på Skatteverkets grundutbildning för granskningsledare och skattebrottsutredare

Internationella frågor

Utbildning om de regler som gäller för internationellt samarbete i brottsutredningarna och de arbetsmetoder som kan användas vid spårande, säkrande, förverkande och återförande av utbyte av brott sker delvis inom ramen för de grundutbildningar och fördjupande utbildningar som beskrivits. De internationella inslagen i grundutbildningarna kan dock av praktiska skäl inte bli allt för omfattande. Därför finns fördjupade utbildningar som specifikt behandlar internationellt samarbete.

Åklagarmyndigheten tillhandahåller en fördjupande tredagars- utbildning om arbetet vid en internationell åklagarkammare. Ekobrottsmyndigheten anordnar en fördjupande tredagarsutbildning om internationellt samarbete. I den senare utbildningen ingår bl.a. avsnitt om vilka möjligheter som finns för att få rättslig hjälp och annan information från olika länder, särskilt för lagföring av skattebrott, samt vilka möjligheter som finns att frysa brottsvinster utomlands. Som föreläsare anlitas experter på internationellt samarbete från

Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Polisen, Tullen och Skatteverket samt från Eurojust och Justitiedepartementet (BIRS). Under år 2007 genomfördes utbildningen vid tre tillfällen och under år 2008 är två kurstillfällen inplanerade. Utbildningen är tillgänglig för Ekobrottsmyndighetens medarbetare, ekoåklagare vid Åklagarmyndigheten och ekopoliser och andra anställda i Polisen samt för personal från Skatteverket inklusive Skattebrottsenheterna.

Polisen

Handledningar

Polisen har inte utarbetat några särskilda handböcker som gäller återförande eller förverkande av brottsvinster. De handböcker som har tagits fram av Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten används vid utbildningen.

Utbildning

Utbildning i förverkandefrågor sker vid Polishögskolan inom såväl grundutbildningen som vidareutbildningen. Det finns inte någon delkurs som specifikt behandlar brottsvinster. När frågor om tvångsmedel behandlas t.ex. i grundutbildningen genomförs föreläsningar och praktiska övningar där studenterna arbetar med olika fall där det förekommer narkotiska preparat, stöldgods, kontanter och annat som kan misstänkas vara vinning av brott samt brottshjälpmedel. Det finns inte något specifikt material på detta område som är framtaget av Polishögskolan utan man använder förarbeten och den allmänna kurslitteratur som rör straffprocessuella tvångsmedel och förundersökning.

Lokala utbildningsinsatser som syftar till att tillgodose behovet av utbildning om återförande av utbyte av brott har genomförts vid polismyndigheterna. Som ett led i den särskilda

satsning för bekämpning av grov och organiserad brottslighet som beslutades av Rikspolisstyrelsen år 2006 har två utbildningsomgångar genomförts avseende den s.k. aktionsledarutbildningen. Utbildningen ges för befattningshavare i ledande funktioner från olika myndigheter och innefattar bl.a. återförande av vinning av brott.

Skatteverket

Handledningar

Skatteverket har i samarbete med Kronofogden tagit fram Handledning för betalningssäkring. Handledningen är främst avsedd att användas för Skatteverkets beskattningsverksamhet och för utbildning inom Skatteverket och Kronofogden.

I en handledning från april 2005 behandlas företrädaransvar enligt 12 kap. skattebetalningslagen. Handledningen innehåller en redovisning av materiella regler och praxis rörande företrädaransvar. Den tar upp grundläggande och vanligen återkommande frågor där rättsläget är oklart. Handledningen är i första hand avsedd för borgenärsarbetet vid Skatteverket och Kronofogden samt för utbildning inom myndigheterna.

Skatteverket har också en Handledning för skatterevision – Samarbete med åklagare och brottsutredare. Handledningen innehåller en beskrivning över de aktörer som medverkar i kampen mot den ekonomiska brottsligheten. En kortfattad redogörelse finns också för de sekretessbestämmelser som reglerar samarbetet. En viktig del av handledningen är beskrivningen av hur de brottsutredande myndigheterna arbetar och förutsättningarna för arbetet. Syftet har varit att göra skatterevisionerna mer hemtama i den brottsutredande miljön.

Det pågår för närvarande en uppdatering av Skatteverkets handbok för internationellt informationsutbyte.

För Skatteverkets granskningsledare finns en specifik manual som kallas ”Granskningsledarpärm”. Syftet med manualen är att

underlätta det praktiska arbetet med bl.a. förvarstagande av egendom och framställningar om betalningssäkring. Innehållet tar endast sikte på vad som gäller för Skatteverkets verksamhet.

Skatteverket har en gemensam elektronisk anslagstavla för sitt nätverk för granskningsledare. Den elektroniska anslagstavlan är tillgänglig för granskningsledarna och övriga anställda i Skatteverket. På anslagstavlan sprids riktlinjer och medarbetarna kan utbyta erfarenheter.

Utbildning

Skatteverket anordnar särskild utbildning för handläggare som har grundläggande revisionspraktik och som ska arbeta vidare med inriktning mot s.k. eko-revision. Utbildningen omfattar bl.a. regelverk, utredningsmetodik, samarbete med åklagare och brottsutredare samt domstolsförhandling.

Skatteverket har också en särskild utbildning för dem som ska utses till granskningsledare. I kursen ingår också ett avsnitt om de regler som tillämpas vid internationellt samarbete. Utbildningen innehåller bl.a. en genomgång av betalningssäkringslagen och reglerna om förvarstagande. Varje år finns särskilda tillfällen för erfarenhetsutbyten mellan granskningsledare där den operativa verksamheten diskuteras.

Tullverket

Handledningar

Tullverkets revisionsverksamhet använder betalningssäkring i vissa fall för att säkra tillgångar som täcker debiterade eller uppdebiterade avgifter. Revisionsverksamheten använder Skatteverkets handledning för betalningssäkring. Tullverket har också gett ut ett internt meddelande med allmänna råd och information om Tullverkets åtgärder i samband med

betalningssäkring (HMT 2004:4). Utkastet ligger till grund för ett kommande internmeddelande med rutinbeskrivningar för ansökan om betalningssäkring.

Utbildning

Utbildning rörande de rättsliga verktyg som Tullverket disponerar sker regelmässigt inom ramen för verkets grundutbildning och vidareutbildning.

Kronofogden

Handböcker och rutiner

Handledning för betalningssäkring har tagits fram tillsammans med Skatteverket. I handboken Utsökning & Indrivning beskrivs i första hand de delar av Kronofogdens verksamhet som regleras av utsökningsbalken (UB), utsökningsförordningen (UF) och indrivningslagen (IL). Handboken kommer snart i ny version med titeln Utmätning.

En handbok om specialindrivning är under uppbyggnad och publiceras fortlöpande på Kronofogdens intranät. Hittills har ett flertal kapitel publicerats. I handboken finns avsnitt som avser Kronofogdens samverkan med övriga myndigheter vid bekämpning av ekonomisk brottslighet. Handboken kommer att innehålla hänvisningar till den handbok som Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten har tagit fram för förverkande och andra åtgärder mot ekonomiska fördelar av brott.

Inom områdena betalningssäkring, verkställighet enligt tvångsåtgärdslagen och tillsyn av näringsförbud finns rutinbeskrivningar framtagna som bl.a. tar upp olika sätt att samverka med de myndigheter som kan vara involverade i ett

ärende. Innehållet tar endast sikte på det arbete som utförs inom Kronofogden.

Utbildning

Inom Kronofogden finns kursen Specialindrivning – grund, som riktar sig till nya handläggare inom specialindrivningen och de handläggare inom indrivningen i övrigt som fungerar som kontaktpersoner eller liknande i förhållande till specialindrivningen. Kursdeltagarna ska inför utbildningen ha insikter om hur samverkan sker inom den egna regionen. Efter utbildningen har kursdeltagarna bl.a. goda kunskaper om de samverkansformer som finns på olika nivåer inom den egna myndigheten och i förhållande till andra myndigheter.

Kronofogden anordnar årligen tillfällen till erfarenhetsutbyte mellan samtliga handläggare på specialindrivningen.

Behovet av förändringar

För att insatserna mot de brottsvinster som den organiserade brottslighet genererar ska bli riktigt effektiva behöver myndigheternas utbildningar, handböcker och dokumentation vidareutvecklas och ges ett bredare perspektiv. Samverkan mellan myndigheterna bör genomsyra kompetensutvecklingen och metodutvecklingen. Myndigheternas rutiner bör också ge utrymme för en utvecklad samverkan.

En målsättning bör vara att all berörd personal ska ha goda och tillräckliga kunskaper om vilka möjligheter som den egna myndigheten har att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster. Man kan dock inte stanna där. För att myndigheternas samlade verksamhet ska kunna bedrivas effektivt är det viktigt att medarbetarnas har god kännedom om vilka möjligheter och verktyg som andra myndigheter förfogar över. Kunskapsnivån när det gäller de regler som finns för det

internationella samarbetet inom olika områden bör höjas generellt.

Det finns således ett betydande utrymme för att vidta ytterligare åtgärder i syfte att öka kompetensen inom de olika myndigheterna och att föra ut information om de nya verktyg som har skapats t.ex. genom de nya utvidgade möjligheterna att förverka utbyte av brott.

En viktig del i arbetet med att öka kunskaperna är att erbjuda utbildning om regelsystemen, om hur de olika verktyg som står till buds kan användas och om hur myndigheterna samverkar med varandra. En annan lika viktig del är tillgången till handböcker och rutinbeskrivningar i de olika myndigheterna.

Förslag till åtgärder

I det följande behandlas först frågan om utbildningsinsatser på kort och längre sikt. Därefter lämnas förslag till hur handböcker, handledningar m.m. om förverkande och återförande av brottsvinster hos de olika myndigheterna bör utvecklas och kopplas samman i ett kort och ett längre perspektiv.

De åtgärder som redovisas här har tagits fram i nära samarbete med de olika myndighetsföreträdare som biträtt i utredningsarbetet. Förslagen fokuserar främst på åtgärder som bör kunna vidtas redan under år 2008. Det lämnas också förslag på hur arbetet med kompetensfrågorna bör fortsätta.

Utbildning

Ett sätt att sprida kunskaper och samtidigt utveckla myndigheternas samverkan är att myndigheterna gemensamt anordnar utbildningar i syfte att snabbt höja kunskapen om de regler som gäller förverkande och andra åtgärder som rör brottsvinster, betalningssäkring och utmätning.

Flera myndigheter har egna utbildningar på området men en myndighetsgemensam satsning med fokus på förverkandefrågor skulle ge både en nödvändigt genomslag för regelverken och stora möjligheter att skapa kontaktytor för ett utvecklat samarbete.

Endagsutbildning om gällande och nya regler om förverkande m.m.

För att snabbt ge ett stort antal medarbetare vid myndigheterna kunskap om de nya utvidgade möjligheterna till förverkande av utbyte av brott kommer ett antal endagsutbildningar för handläggare inom de olika myndigheterna att anordnas före halvårsskiftet 2008. Endagsutbildningarna kommer att koncentreras på de förverkanderegler som nu gäller och de utvidgade möjligheterna att förverka utbyte av brott som föreslås träda i kraft den 1 juli 2008. Också andra regelverk av betydelse för återförande av brottsvinster berörs. Metoder för kartläggning av tillgångar och myndighetssamarbete blir viktiga inslag i utbildningen.

Två utbildningstillfällen anordnas för åklagare, poliser, revisorer och specialister vid Ekobrottsmyndigheten och åklagare vid Åklagarmyndigheten. En särskild utbildningsdag genomförs för anställda vid Polisen. För personal från Kronofogden, Tullverket och Skatteverket anordnas en gemensam utbildningsdag. Varje myndighet identifierar lämplig målgrupp och inbjuder själv sina medarbetare till aktuell utbildningsdag. Varje myndighet svarar också för sina egna kostnader i samband med utbildningsinsatsen. Utbildningsdagarna genomförs i samverkan mellan de berörda myndigheterna. Ansvar för samordning av utbildningen ligger på Ekobrottsmyndigheten.

Fördjupad utbildning om förverkande och återförande av brottsvinster

Ekobrottsmyndigheten har i sitt kursprogram en tredagarsutbildning om återförande av brottsutbyten. Innehållet i utbildningen har översiktligt beskrivits i det föregående. Utbildningen är tillgänglig för åklagare, poliser, ekorevisorer och ekonomer vid Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten och polismyndigheterna. Två kurstillfällen är hittills planerade under 2008.

Som utbildningen nu är uppbyggd kan den genomföras två – fyra gånger per år med cirka 20 deltagare vid varje tillfälle. För att möta de ökade krav på utbildning som redan nu kan konstateras behöver den göras tillgänglig för fler myndigheter och ges vid betydligt fler tillfällen än i dag. Även om deltagandet vid utbildningen skulle begränsas till dem som i större utsträckning arbetar med brottsutbytesfrågor vid respektive myndighet kan det uppskattas att initialt minst 300 personer har behov av att genomgå utbildningen.

När fler myndigheter samverkar för kompetensutveckling och metodutveckling finns det goda förutsättningar för att öka antalet utbildningsplatser och utbildningstillfällen så att alla handläggare vid myndigheter som gör insatser mot brottsutbyten får tillgång till samma utbildning.

Informationsinsatser

Information om förverkande av brottsvinster bör kunna ges också i andra sammanhang t.ex. vid konferenser och utbildningar inom respektive myndighet. Som exempel kan nämnas att den konferens för de regionala underrättelsecentrumen som hålls årligen förra året hade brottsutbytesfrågor som en särskild punkt på dagordningen.

Utbildning i internationella frågor

Frågor om internationellt samarbete bör som hittills ingå i de kurser som gäller förverkande och återförande av brottsvinster. Liksom idag behövs också särskilda kurser som specifikt inriktar sig på internationellt samarbete i brottsutredningar. Därtill kommer att frågor om internationellt samarbete generellt bör ges ett större utrymme vid utbildningar, konferenser och chefsmöten inom respektive myndighet. Medarbetarna bör också i den mån det är möjligt ges tillfälle att delta i internationella konferenser och utbildningar för att stärka sin kompetens och ges tillfälle att knyta internationella kontakter.

Handböcker m.m.

Alla myndigheter som på olika sätt gör insatser mot de brottsvinster som den organiserade brottsligheten genererar har handböcker, handledningar, rutiner eller annat som strukturerar den egna myndighetens arbete. Därmed finns det en bra grund att stå på för det framtida kompetens- och metodstödet.

I det korta perspektivet kan mycket göras redan nu. Varje myndighet som har deltagit i samarbetet kring utbildningarna kommer att gå igenom sina handböcker, handledningar m.m. och på lämpligt sätt föra in hänvisningar till andra myndigheters handböcker och handledningar. Varje myndighet kommer också att i intranätet ta in länkar till övriga myndigheters handböcker. Det leder till att myndigheterna på ett enkelt sätt kan ge de egna medarbetarna ett myndighetsgemensamt synsätt och kunskap om de möjligheter som andra myndigheter har i arbetet med att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster.

Långsiktigt bör arbetet med förverkande och återförande av brottsvinster bedrivas med ett väl utvecklat myndighetssamarbete och gemensamma metoder som med fördel kan beskrivas i en handbok med praktiska exempel, rutiner, mallar m.m. som kan tillämpas av medarbetarna i de

olika myndigheterna. I den översyn av myndigheternas handböcker som har påbörjats i och med detta utredningsuppdrag samverkar myndigheterna med varandra. Det arbetet bör fortsätta så att det inom något år finns en väl sammanhållen beskrivning för det myndighetsgemensamma operativa arbetet mot brottsvinster från den organiserade brottsligheten. I vilka former arbetet konkret bör utföras behandlas nedan.

Det kommer alltid att finnas ett behov av både gemensamma handböcker och handledningar och mer myndighetsspecifika produkter. De myndighetsspecifika handböckerna bör dock ges ett bredare perspektiv så att alla berörda medarbetare har goda kunskaper, dels om den egna myndighetens möjligheter till internationellt samarbete på området för brottsvinster, dels vilka motsvarande möjligheter som andra myndigheter har. Inriktningen bör vara att informationen inte bara ska finnas i tryckt form utan också vara tillgänglig på myndigheternas intranät.

Myndighetsgemensamma anslagstavlor – en metod för framtiden

Det skulle vara en klar fördel för det operativa arbetet om t.ex. Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Kronofogden, Tullverket, Polisen och Åklagarmyndigheten hade tillgång till gemensamma ämnesinriktade elektroniska anslagstavlor. Erfarenheterna av Skatteverkets elektroniska anslagstavla för granskningsledare är goda. En myndighetsgemensam elektronisk anslagstavla skulle vara ett bra hjälpmedel i arbetet med att sprida information om rutiner, regler, rättsfall, kontaktuppgifter, praktiska erfarenheter etc. Samtliga handböcker och handledningar skulle exempelvis snabbt kunna läggas ut på anslagstavlan. På längre sikt kunde det till och med diskuteras om information som rör handläggningen av enskilda ärenden skulle kunna vara tillgänglig på anslagstavlan.

Detta förutsätter dock överväganden i vissa säkerhets- och sekretessfrågor.

Den fortsatta samverkan mellan myndigheterna på detta område bör inriktas på att redan i år undersöka förutsättningarna för att på sikt införa en gemensam elektronisk anslagstavla.

Arbetsmetoder

- Det fortsatta metodutvecklingsarbetet för att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster måste i första hand vara en myndighetsgemensam angelägenhet.
- Förslag lämnas till två alternativa arbetsmetoder. Det är inte fråga om några helt nya arbetsmetoder utan en utveckling av de metoder som redan finns. Metoderna kan användas i det myndighetsemensamma arbetet, antingen var för sig eller parallellt. Arbetsmetod – aktörskategorin har fokus på de kriminella aktörerna och personer som har anknytning till dessa aktörer. Arbetsmetod – brottskategorin har fokus på penningflöden och vissa brott som typiskt sett genererar vinster och som kan kopplas till grov organiserad brottslighet.

Behovet av förändringar

Varje myndighet som idag arbetar med att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster från den organiserade brottsligheten har utvecklat sina egna arbetsmetoder. De metoder som har tagits fram syftar i första hand till att tillgodose behovet av rutiner och arbetsmodeller för myndighetens specifika arbetssätt och uppgifter. Som helhet betraktat är metodutvecklingsarbetet inom området helt otillräckligt med variationer både avseende kvalitet och kvantitet. Det förekommer inte heller någon

egentlig samordning mellan myndigheterna annat än undantagsvis.

För att myndigheterna enskilt och gemensamt ska kunna uppnå bättre effekter och resultat inom området förverkande m.m. av brottsvinster från den organiserade brottsligheten, är det nödvändigt med en myndighetsövergripande metodutveckling som tar sikte på gemensamma mål både när det gäller resultat och effektivitet.

En metodfråga som inte bör lösas inom ramen för detta uppdrag utan inom det uppdrag som behandlar kriminalunderrättelsetjänsten är hur underrättelsetjänsten identifierar de ärenden där underrättelsearbete och förundersökningsåtgärder som gäller brottsutbyten bör ske. En självklar utgångspunkt för arbetet mot brottsvinster bör dock vara att de föreslagna reglerna om utvidgat förverkande används fullt ut och att underrättelsearbete och förundersökningar avseende de förverkandeutlösande brotten alltid ska innefatta åtgärder för att spåra, säkra och förverka brottsvinster. För att insatserna mot de brottsvinster som den organiserade brottsligheten genererar ska bli så effektiva som möjligt bör man emellertid inte stanna där. Målet bör vara att varje misstänkt som identifieras av kriminalunderrättelsearbetet mot grov organiserad brottslighet ska få sin ekonomi genomlyst även om misstankarna inte gäller ett förverkandeutlösande brott. Det samma bör gälla andra personer som kan ha fått del av brottsvinster. Det innebär att arbetet med att spåra brottsvinster bör påbörjas redan på underrättelsestadiet och anses vara slutfört först när en lagkraftägande dom föreligger och beslut om förverkande eller andra exekutionstitlar är verkställda.

Inom ramen för detta uppdrag har det inte varit möjligt att göra mer än en ganska översiktlig analys av arbetsmetoder som kan användas i myndigheternas samverkan mot brottsvinster. Huvuddragen i två olika modeller för det myndighets-emensamma arbetet med att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster har tagits fram av en arbetsgrupp med

representanter för de myndigheter som har uppgifter för förverkande eller återförande av brottsvinster.

De arbetsmetoder som har tagits fram och som presenteras i det följande utgår från underrättelseprocessen som det första ledet i arbetet mot brottsvinsterna. I praktiken kommer frågor om förverkande m.m. upp också i förundersökningar som gäller redan anmäld brottslighet. Förundersökningsledningen måste i sådana fall tidigt uppmärksamma förverkandefrågan och initiera utredningsåtgärder som syftar till att spåra och säkra tillgångar inför ett framtida förverkandeyrkande.

Förslag till arbetsmetoder

I det följande presenteras huvudlinjerna i två alternativa arbetsmetoder. Det är inte fråga om några helt nya arbetsmetoder utan de bygger på erfarenheter från de myndighetsföreträdare som har tagit fram modellerna. Metoderna ska ses som förslag till samarbetsmodeller för det operativa myndighetsgemensamma arbetet. I många fall torde det inte bli fråga om att använda den ena eller andra arbetsmetoden utan metoderna bör användas parallellt.

Den ena arbetsmetoden har fokus på de kriminella aktörerna och personer som har koppling till dessa aktörers tillgångar. Denna metod kallas i fortsättningen för *arbetsmetod – aktörskategorin*. Den andra arbetsmetoden har fokus på penningflöden och vissa brott som typiskt sett genererar vinster och som kan kopplas till grov organiserad brottslighet. Den metoden kallas för *arbetsmetod – brottskategorin*.

Arbetsmetod – aktörskategorin

Arbetsmetoden aktörskategorin utgår från att kriminalunderrättelsetjänsten kartlägger vissa personer som kan knytas till organiserad brottslighet. I samband därmed kartläggs och spåras

också eventuella tillgångar. Kartläggningen av eventuella brottsutbyten bör ha ett brett anslag och gälla alla personer som kan misstänkas för brott och andra personer som kan träffas av ett förverkandeyrkande. Det innebär att alla tillgångar som den misstänkte direkt eller indirekt kan förfoga över spåras. Med indirekt förfogande avses tillgångar som ägs av andra personer som är kopplade till de utpekade kriminella huvudaktörerna men där huvudmannen har det avgörande inflytandet över hur tillgångarna används. Brottsvinster som kan ha förvärvats av andra bör spåras. Arbetshypotesen ska vara att de tillgångar som kartläggs och spåras sannolikt är brottsvinster eller substitut för brottsvinster. På detta sätt skapas på ett tidigt stadium, och parallellt med kriminalunderrättelsearbetet rörande vilka som kan misstänkas för brott, en bild av vilka brottsvinster som skulle kunna vara möjliga att säkra, förverka och återföra om brottsutredande åtgärder initierades mot de utpekade kriminella aktörerna med efterföljande lagföring.

Den operativa rapport som blir resultatet av underrättelsearbetet bör således omfatta både brottsmisstankar och eventuella tillgångar som kan förverkas från misstänkta och andra personer.

När förundersökningen startar utreds både misstänkt brottslighet och vilka tillgångar som kan säkras genom olika processuella tvångsmedel inför ett framtida förverkande. Samtidigt bör andra myndigheter som har möjlighet att fatta beslut inför en framtida verkställighet så långt sekretessreglerna medger involveras och använda sina respektive regelverk för att säkra tillgångar.

Om förundersökningen leder till åtal kan ett förverkandeyrkande framställas på grundval av tillgångsutredningen. När en lagakraftäggande dom finns och förverkanden har beslutats mot den dömde, och senare eventuellt mot andra personer, ska domen tillsammans med eventuellt andra exekutionstitlar verkställas så långt den förpliktades tillgångar räcker. Eventuellt kvarstående fordringar

får sedan drivas i efterhand. Den yttersta tidsgränsen blir sedvanliga preskriptionstider.

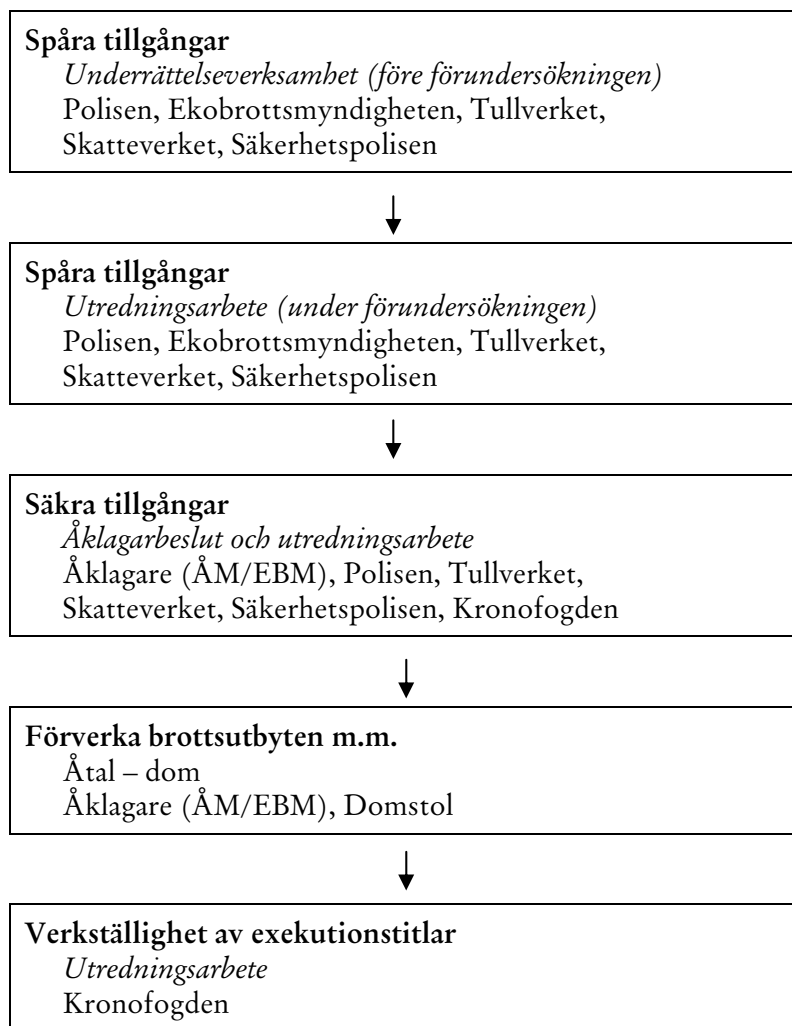
Arbetsmetod – brottskategorin

Arbetsmetoden ”brottskategorin” har en annan ingångsvinkel och inriktar sig på olika brottstyper som typiskt sett ger stora vinster. Underrättelsearbetet inriktas mot kartläggning av pengar och penningflöden och mot andra tillgångar som kan ha generats av den organiserade brottsligheten. Därefter kartläggs brottslighet som kan ha anknytning till tillgångarna. När förundersökning inleds inriktas utredningen på utredning av brottsmisstankarna och kopplingen mellan misstänkta personer och tillgångar. Från det att åtal har väckts handläggs förverkandefrågorna och exekutionsfrågorna i samma ordning som vid tillämpning av arbetsmetod – aktörskategorin.

Arbetsmetoden – brottskategorin kräver särskild kompetens och ett särskilt fokus på brottsvinster hos de myndigheter som har kontrollfunktioner och anmäler brott och hos de myndigheter som utreder brott. Exempel på brottstyper där det kan vara lämpligt att använda arbetsmetoden som utgår från brottskategorier och penningflöden är värdetransportrån, utpressning och skattebrott.

Förverkandekedjan förutsätter samverkan

De arbetsmetoder som föreslås förutsätter att myndigheterna gör gemensamma insatser. Arbetet med att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster kan ses som en *förverkandekedja* av aktiviteter som genomförs av olika myndigheter i olika skeden. Samverkan kan beskrivas på följande sätt.



Arbetsmetoden *aktörskategorin* kommer att ställa krav på engagemang från flera myndigheter i de enskilda ärendena medan arbetsmetoden *brottskategorin* inte alltid kräver samma slag av bred samverkan och kan därför i vissa fall bedrivas inom en myndighet i samverkan med någon annan myndighet.

Fortsatt utvecklingsarbete

De två exempel på systematiserade arbetsmetoder som redovisats bygger på en metodik med underrättelseverksamheten som en viktig första länk. Metoderna tillämpas redan, om än inte systematiskt i varje ärende. Med en bättre struktur för myndigheternas samverkan mot brottsvinster finns det goda förutsättningar för att arbetsmetoderna inom en relativt snar framtid kan börja tillämpas mer generellt.

Det arbete och den samverkan som har skett inom ramen för detta utredningsuppdrag visar att det finns en mycket god vilja och en mycket stor potential för det fortsatta arbetet med att utveckla olika metoder för myndigheternas samverkan för att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster från den organiserade brottsligheten. Det hindrar inte att viss direkt myndighetsspecifik metodutveckling bör ske på samma sätt som hittills.

En metodfråga som bör preciseras i det fortsatta metodutvecklingsarbetet är på vilket stadium som det är mest lämpligt att initiera en kartläggning av en misstänkts ekonomiska förhållanden. Om man väljer ett tidigt och brett angreppssätt ökar möjligheterna att återföra brottsvinster. Gör man däremot insatserna i ett sent skede ökar riskerna för att brottsutbytet försvunnit utomlands eller ”konsumerats”.

En annan viktig metodfråga är vilka konkreta åtgärder som ska vidtas under kartläggningen och av vilka myndigheter. En tydlig uppgifts- och ansvarsfördelning är nödvändig för att arbetet både nationellt, regionalt och lokalt ska bli så effektivt som möjligt.

En tredje metodfråga är hur iakttagelser och kunskaper om individers tillgångar som finns hos enskilda tjänstemän i myndigheterna ska kunna tas tillvara. Det kan t.ex. vara fråga om rent rutinmässiga iakttagelser, som att en känd kriminell person har tillgång till ett dyrbart fordon eller att en sådan person förefaller ha pengar i en omfattning som verkar omotiverad med tanke på personens levnadsomständigheter i övrigt. Det kan

också vara fråga om mer ingående information från andra utredningar. Enkla och väl fungerande rapporteringsrutiner för sådana iakttagelser bör identifieras så att denna viktiga information kan användas på ett adekvat sätt i arbetet mot den organiserade brottslighetens vinster.

Sammanfattningsvis bör en fortsatt myndighetsgemensam metodutveckling till en början inriktas på följande områden.

- Identifiering av de fall utöver förverkandeutlösande brott där myndigheterna ska agera för att återföra brottsvinster från grov organiserad brottslighet.
- Uppgifts- och ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.
- Analys av de brottstyper och brottskonstellationer som skapar stora vinster och hur dessa brottstyper och konstellationer är kopplade till organiserad brottslighet.
- Utveckling av underrättelse- och förundersökningsåtgärder för att kartlägga, spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster från grov organiserad brottslighet.
- Rutiner för rapportering av iakttagelser om tillgångar.
- Utveckling av andra metoder som kan användas parallellt eller alternativt till underrättelse- och förundersökningsåtgärder.

Samordning och styrning

- Det fortsatta arbetet måste bedrivas utifrån en helhetssyn, en övergripande styrning och en struktur för samordning och samverkan mellan myndigheterna.
- Regeringen bör i regleringsbrev till de berörda myndigheterna sätta mål för verksamheten som avser spårande, säkrande, förverkande och återförande av utbyte av brott och ange hur målen ska följas upp.
- Den strategiska samordningen mellan myndigheterna bör ske inom ramen för de strukturer som redan finns.

- Myndigheterna bör samverka i en nationell funktion för brottsutbytesfrågor där de olika yrkeskompetenser som finns inom myndigheterna är representerade.
- Den nationella funktionen bör svara för utveckling av arbetsmetoder och för kompetensutveckling.
- Den nationella funktionen bör biträda i operativa ärenden där det krävs omfattande internationella kontakter, i de mest komplicerade ärendena samt i större ärenden som berör flera olika regioner och där det framstår som mest rationellt med en nationell samordning.
- Det regionala och lokala arbetet med brottsutbyten bör ske inom ramen för de strukturer som finns för samverkan i underrättelsearbetet.
- Sekretessbestämmelser är inte ett hinder för myndighetsgemensamma funktioner om varje myndighet svarar för den egna sekretessen vid utbyte av information. Det finns dock begränsningar och tillämpningssvårigheter som hindrar informationsutbyte i önskvärd utsträckning.

Behovet av förändringar

Det finns i dagsläget inget utvecklat system för myndigheternas samverkan och kontakter för förverkande m.m. av brottsvinster. I enskilda ärenden tas myndighetskontakter i den omfattning som handläggarna bedömer vara lämpliga.

För att målet med ett effektivt utnyttjande av regelverket ska nås och för att insatserna mot brottsvinster ska sättas in där det behövs mest räcker det inte med att myndigheterna nu tar gemensamma tag kring frågor om utbildning, kompetensstöd och metodstöd. Utvecklingsarbetet måste fortsätta och drivas utifrån en *helhetssyn*, en övergripande *styrning* och en struktur för *samordning och samverkan* mellan myndigheterna.

För att de arbetsmetoder som föreslagits och kommer att utvecklas ska ge maximal effekt i de enskilda fallen krävs

medverkan och kompetens från i första hand följande myndigheter:

- Polisen (Polismyndigheterna och Rikskriminalpolisen/Finanspolisen)
- Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten
- Tullverket
- Skatteverket
- Kronofogden

Det ställer krav på en tydlig övergripande myndighetsstyrning, en kontinuerlig och strukturerad samverkan mellan myndigheterna och en samordning av operativa insatser.

Förslag till åtgärder

Statsmakternas styrning

Utgångspunkten för den övergripande styrningen av all brottsbekämpning är statsmakternas krav. För att arbetet med att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster ska bli så effektivt som möjligt fordras att statsmakterna formulerar tydliga mål för myndigheternas verksamhet och dessutom ställer krav på återrapportering av uppnådda resultat och effekter. Regeringen bör överväga att i regleringsbrev till de berörda myndigheterna sätta mål för verksamheten som syftar till att spåra, säkra, förverka och återföra av utbyte av brott från den organiserade brottsligheten och ange hur målen kommer att följas upp.

Nationell myndighetssamordning

Strategisk samordning

Om regeringen på ett tydligare sätt än hittills anger mål och återrapporteringskrav för myndigheternas arbete mot brottsvinster kommer det att påverka myndigheternas verksamhetsplanering och resursinsatser. Därmed blir behovet av samverkan och samordning i myndigheternas strategiska arbete större.

Den strategiska samordningen bör ske inom ramen för någon av de strukturer som finns för samordning mellan myndigheterna. Det finns således ingen anledning att skapa en ny parallell struktur för samordning av frågor som rör brottsutbyten. Samverkansstrukturer diskuteras också inom ramen för några av de övriga uppdrag som har till uppgift att lämna förslag om bekämpningen av den organiserade brottsligheten. Det bör utifrån dessa analyser och förslag vara en fråga för myndighetscheferna att gemensamt bestämma inom vilken samverkansstruktur som de strategiska brottsutbytesfrågorna bäst kan behandlas.

De myndigheter som deltar i arbetet mot organiserad brottslighet har alla mer eller mindre begränsade resurser. Med detta som utgångspunkt är det av största vikt att de strategiska beslut om samordning, inriktning och prioriteringar som fattas på central nivå i myndigheterna också blir styrande för arbetet på regional och lokal nivå. Med befintliga resurser finns inget utrymme att arbeta med olika prioriteringar och inriktningar på olika nivåer i samverkan mellan myndigheterna. Att den strategiska samordningen hänger ihop väl med den operativa samordningen är också en förutsättning för att det myndighetsgemensamma arbetet ska få så god effekt som möjligt.

Operativ samordning m.m.

Goda exempel på myndighetsgemensamt arbete

Även om det operativa arbetet inriktas genom strategiska myndighetsgemensamma beslut uppkommer en rad olika frågor av praktisk och rättslig natur i det operativa arbetet. Det behövs därför en struktur för att gemensamt lösa metodfrågor av olika slag. Dessutom behövs ett forum för att fortlöpande arbeta med kompetensutvecklingsfrågor och för att ge stöd till det operativa arbete som utförs på olika håll.

I de länder som har utvecklat ett strukturerat arbete mot brottsvinster har man valt olika lösningar för att samla kompetens. I vissa länder har man infört en särskild funktion vid en myndighet, i andra länder har man inrättat en särskild myndighet som koncentrerat ägnar sig åt förverkande frågor och åt att stödja operativ verksamhet. Som exempel på olika varianter kan anges brottsutbytesenheterna vid de nordiska ekobrottsmyndigheterna och de särskilda myndigheterna i Belgien, Nederländerna, Irland och Storbritannien.

I Sverige finns det flera goda exempel på att man kan bygga strukturer för samarbete utan att ändra myndighetsorganisationen. Inom rättsväsendet har samarbetet i brottsbekämpningen utvecklats betydligt under senare år bl.a. genom inrättandet av regionala underrättelsecentra (RUC). Som ett ytterligare exempel kan nämnas samarbetet för samordning av underrättelsearbete och hotbilda-bedomningar avseende bekämpning av terrorism. För det samarbetet finns ett organ NCT (Nationellt Centrum för Terrorhotsbedömningar). I NCT, som är lokaliserat till Säkerhetspolisen, arbetar experter från bl.a. Säkerhetspolisen, Militära Säkerhets- och Underrättelsetjänsten (MUST) och Försvarets Radioanstalt (FRA) i nära samverkan. Representanterna från de olika myndigheterna är självständiga i sina roller men arbetar mycket nära tillsammans vid informationsbearbetningen och i analysarbetet.

Erfarenheter av Brottsutbytesenhetens arbete

När det gäller de närmare övervägandena om hur myndigheternas operativa samarbete kan samordnas i ett nationellt perspektiv bör erfarenheterna från hur Brottsutbytesenheten i Ekobrottsmyndigheten har arbetat tas tillvara.

Brottsutbytesenhetens arbete leds av en åklagare. I enheten arbetar ekorevisorer och analytiker. Sedan den 1 mars 2008 har Kronofogden placerat en tjänsteman vid enheten.

Enhetens uppgifter är att ansvara för kompetenshöjning, utbildning och metodstöd i arbetet med att spåra, säkra, förverka och återföra utbyte av brott. Enheten lämnar också biträde till kriminalunderrättelsetjänsten och till förundersökningsledaren i utredningar om brott där det finns anledning att spåra och säkra brottsvinster inför ett kommande förverkandeyrkande. Under 2007 har enhetens mer strategiskt inriktade arbete främst gällt att utveckla metoder för informationsflöde, upptäckt och kartläggning av tillgångar. Det arbetet har utförts i nära samarbete med motsvarande enheter i de andra nordiska länderna, där man sedan tidigare har stor erfarenhet av dessa frågor. Enheten har också tillsammans med Åklagarmyndigheten tagit fram en handbok för förverkandefrågor och därutöver utarbetat rutiner och handledningar för kartläggning av misstänkta personers ekonomi och för beräkningar av det brottsliga utbytet. Enheten har ansvarat för en tredagarskurs om förverkande och återförande av brottsvinster och medverkat vid ett antal utbildningar i olika myndigheter.

För samverkan och samordning har enheten haft nära kontakter med främst Åklagarmyndigheten, Rikskriminalpolisen, Skatteverket, Tullverket, Kronofogden och Finansinspektionen. Enheten har också ett omfattande internationellt kontaktnät utanför de nordiska länderna.

Brottsförebyggande rådet (BRÅ) har på Ekobrottsmyndighetens uppdrag gjort en utvärdering av enhetens arbete. Utvärderingen blir klar senare under våren 2008 men enligt

BRÅ:s preliminära bedömningar har enheten mycket goda förutsättningar att utvecklas till en aktör med ett långsiktigt perspektiv på verksamheten. Arbetet med att utveckla arbetsmetoder har varit framgångsrikt och enheten har arbetat med stor bredd. Enhetens framgångar i olika sammanhang har lett till positiva spridningseffekter. Bland de svårigheter som enheten mött under sitt första år nämner BRÅ att det fortfarande saknas insikter och rutiner om brottsutbyten hos många poliser och åklagare, att begäran om biträde från enheten ofta kommer in för sent och att utbildnings- och informationsfasen har tagit längre tid än beräknat. BRÅ:s preliminära analys och förslag innebär bl.a. att brottsutbytesverksamheten bör omfatta alla typer av brott och att arbetet med utbyte av brott förutsätter strategier, styrning, ansvar och resurser i kombination med metodik, kompetens, utbildning, måluppfyllelse, statistik och incitament.

Myndigheterna bör samverka i en nationell funktion för brottsutbytesfrågor

Erfarenheterna från verksamheten vid Ekobrottsmyndighetens brottsutbytesenhet och organiseringen av arbetet i våra grannländer och andra europeiska länder visar att det är värdefullt att ha en samordnad nationell funktion för arbetet med brottsutbyten. Förslaget blir därför att en nationell myndighetsgemensam funktion för brottsutbytesfrågor inrättas i samverkan mellan myndigheterna. Därmed behövs inga ändringar i regelstrukturen. Funktionen bör förses med kompetens från Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Tullverket och Kronofogden.

Den myndighetsgemensamma nationella funktionens uppgifter

Uppgifterna för den myndighetsgemensamma nationella funktionen kan utformas enligt två alternativ. Antingen kan funktionen arbeta med att utveckla arbetsmetoder och svara för kompetensutveckling eller också kan funktionen dessutom ha till uppgift att stödja den operativa verksamheten. De operativa uppgifterna skulle i så fall innebära att funktionen på begäran och i mån av resurser lämnar biträde i underrättelse- och förundersökningsarbetet.

Att den myndighetsgemensamma nationella funktionen ska ha ansvaret för främst metodutveckling samt information och utbildning, är närmast en självklarhet. Det arbete som hittills har bedrivits inom dessa områden vid Ekobrottsmyndighetens brottsutbytesenhet och i andra myndigheter visar att det finns ett mycket stort behov av insatser på detta område även i framtiden. Genom att flera olika myndighetskompetenser kommer att vara företrädare inom funktionen kan arbetet bedrivas med ett bredare och mer effektivt angreppssätt än hittills. Därmed ges de samlade myndighetsinsatserna förutsättningar att öka i intensitet och omfattning.

Flera skäl talar för att funktionen också bör ha som uppgift att lämna operativt stöd. Det är angeläget att den mycket höga kompetens som kommer att finnas inom funktionen kan tas till vara i det operativa arbetet i enskilda ärenden. Samtidigt måste man överväga omfattningen av det operativa stödet från den nationella funktionen. Det kan inte anses lämpligt att bygga upp en för stor nationell funktion eftersom tyngdpunkten i arbetet med att spåra, säkra, förverka och återföra utbyte av brott bör ligga lokalt och utföras i anslutning till den brottsbekämpning som sker regionalt och lokalt.

Förslaget blir därför att man begränsar den myndighetsgemensamma nationella funktionens uppgift att ge operativt stöd till att främst lämna biträde i tre typer av ärenden. För det första bör funktionen biträda i ärenden där det behövs omfattande internationella kontakter. Det innebär att enheten bör biträda

med internationella kontakter i just brottsutbytesfrågor gentemot Carin-nätverket och Eurojust.

För det andra bör funktionens kompetens utnyttjas i ärenden där brottsutbytesfrågorna är mycket komplicerade. Den tredje ärendetypen där den nationella funktionens kompetens bör användas är ärenden som berör flera olika regioner och där det framstår som mest rationellt med en nationell samordning av brottsutbytesfrågorna.

Den nationella funktionens roll blir således att vara ett kvalificerat komplement i de underrättelseärenden och förundersökningar där biträde begärs av polis eller åklagare. Frågan om ansvarsfördelningen när flera åklagare arbetar med en förundersökning har nyligen blivit belyst i en promemoria från Åklagarmyndigheten (Förstärkt åklagarfunktion – när flera åklagare handlägger samma ärende, RättsPM 2008:3). Eftersom biträdet från den nationella funktionen enbart kommer att avse frågor som den åklagare som är förundersökningsledare begär biträde med torde rättegångsbalkens reglering inte innebära några hinder mot åklagarsamarbete i brottsutbytesfrågor.

Den nationella funktionens lokalisering och bemanning

Frågan om den myndighetsgemensamma nationella funktionens lokalisering och bemanning bör också beröras i korthet. De berörda myndighetscheferna bör komma fram till en ändamålsenlig lösning på både lokaliserings- och bemanningsfrågorna.

Vid bedömningen av den nationella funktionens bemanning och placering blir bl.a. följande frågor av betydelse. Effektivitetsskäl talar för att den nationella funktionen bör vara lokaliserad till Stockholm. Varje myndighet bör utse medarbetare som arbetar inom funktionen i den utsträckning som respektive myndighet bedömer vara tillräcklig. Den nationella funktionen bör lokaliseras hos en myndighet som kan stå för en viss grundbemanning med åklagarkompetens,

ekonomkompetens, analyskompetens och kompetens i internationella frågor. Närheten till en underrättelsefunktion är viktig. Samtidigt är det nödvändigt att skilja underrättelsearbetet och utredningsarbetet åt. Enheten bör därför inte placeras inom kriminalunderrättelsetjänsten.

En praktisk lösning som innebär att arbetet kan komma i gång snarast är att Ekobrottsmyndigheten genom Brottsutbytesenheten initialt står för grundbemanning och lokaler och att övriga myndigheter på det sätt Kronofogden har gjort placerar en medarbetare vid Brottsutbytesenheten. På det sättet ges det samarbete i brottsutbytesfrågorna som redan har kommit i gång förutsättningar att fortsätta med full kraft. Allt eftersom det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet utvecklas och genomförs kan frågorna om lokalisering och bemanning av den nationella funktionen övervägas på nytt.

Regional myndighetssamordning

Tyngdpunkten i myndigheternas arbete med att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster ska ligga regionalt eller lokalt. En myndighetsgemensam nationell förverkandefunktion med de uppgifter som har föreslagits räcker inte för att brottsvinster ska kunna förverkas eller återföras i tillräcklig omfattning. Det behövs också ett samordnat arbete på regional och lokal nivå.

En viktig utgångspunkt för ett resonemang om regional och lokal samordning blir hur underrättelsesamarbetet organiseras. De kriminella aktörerna inom den grova organiserade brottsligheten är vanligtvis föremål för olika underrättelse- och spaningsåtgärder på regional och lokal nivå. I de tre storstadslänen samordnas detta arbete inom de regionala underrättelsecentrumen (RUC) medan det i övriga län vanligen är en uppgift för länskriminalpolisen eller annan regional samverkan.

Inom ramen för regeringens initiativ till mobilisering mot den organiserade brottsligheten finns ett uppdrag att bl.a. lämna förslag till åtgärder som säkerställer att kriminalunderrättelseverksamheten blir ett så effektivt stöd som möjligt till de myndigheter som samverkar i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Ett annat uppdrag avser bl.a. hur de brottsbekämpande myndigheterna ska kunna öka sin samlade förmåga att samverka mot den grova organiserade brottsligheten. Uppdraget innefattar bl.a. samverkan inom ramen för kriminalunderrättelseverksamheten.

De förslag som redovisas på dessa områden bör vara utgångspunkt för var det blir lämpligt att regionalt eller lokalt utföra arbetet med förverkande m.m. av brottsvinster. Ett förslag kan vara att det bildas regionala eller lokala förverkandefunktioner som arbetar i anslutning till myndighetsgemensamma strukturer för underrättelsearbetet genom regionala underrättelsecentra. Arbetet vid dessa funktioner skulle huvudsakligen gå ut på att biträda i utredningar som har initierats vid det regionala underrättelsesamarbetet. Det torde bli mest resurseffektivt att de regionala funktionerna lokaliseras och bemannas efter samråd mellan de myndigheter som ingår i det regionala underrättelsesamarbetet.

Sekretessfrågor

I samband med inrättandet av en nationell myndighetsgemensam funktion för brottsutbyte och i det regionala och lokala samarbetet i dessa frågor aktualiseras vissa sekretessfrågor.

De sekretessbrytande bestämmelserna i 14 kap. sekretesslagen ger möjligheter för myndigheter att lämna sekretessbelagda uppgifter till varandra. Sekretessregleringen utgår i stor utsträckning från brottsutredningar som bedrivs med stöd bestämmelserna i rättegångsbalken och handlar därför i första hand om informationsutbyte mellan myndigheter efter det att förundersökning inletts. Generalklausulen i 14 kap. 3 §

sekretesslagen medger uppgiftslämnande och utbyte av information mellan myndigheter i de fall där intresset av att en sekretessbelagd uppgift lämnas uppenbart väger över det intresse som sekretessen ska skydda och får därför anses ha ett vidsträckt tillämpningsområde.

När det gäller arbetet med att förebygga och förhindra brott och underrättelseverksamhet är regleringen mer komplicerad. I dessa fall rör det sig ofta om utbyte av information som syftar till att samla, lagra och analysera information som på lite längre sikt kan leda till brottsutredningar eller som kan leda till att brott förhindras. Sådan information anses vara mycket integritetskänslig.

De sekretessbrytande bestämmelserna i 1 kap. 5 § och 14 kap. sekretesslagen är med undantag för bestämmelsen i 14 kap. 2 § 4 st. tillämpliga på den sekretess som gäller i underrättelseverksamhet.

I underrättelseverksamhet får personuppgifter behandlas automatiserat bara i de fall lagstiftningen medger det. Det innebär att det finns två slags ärenden, nämligen sådana som hanteras i automatiserad form och är reglerade i exempelvis polisdatalagen (reglerade ärenden), och sådana som hanteras i pappersform (oreglerade ärenden). Den reglerade och oreglerade verksamheten skiljer sig åt så till vida att den sekretessbrytande bestämmelsen i 14 kap. 1 § sekretesslagen huvudsakligen är tillämplig i den reglerade verksamheten, medan generalklausulen i stället tillämpas inom den oreglerade verksamheten.

Utbyte av information av underrättelsekaraktär sker i dag mellan myndigheter på regional nivå inom ramen för de regionala underrättelsecentrum (RUC) som numera finns i Stockholm, Göteborg och Malmö. Där samverkar underrättelsepersonal från flera myndigheter i gemensamma lokaler med uppgiften att kartlägga grov brottslighet och ge ett underlag för operativa insatser. En likartad lösning finns inom Ekobrottsmyndigheten, där underrättelseverksamheten bedrivs inom de polisoperativa enheterna. Genom de samverkande myndigheternas olika kompetenser kan kriminalunderrättelsetjänstens analyser och

kartläggningar samordnas. Arbetet i de regionala underrättelsecentrum bedrivs inom ramen för myndigheternas respektive verksamhet och med beaktande av gällande sekretesslagstiftning. Utbyte av information mellan dessa verksamheter bygger på tillämpning av sekretesslagens sekretessbrytande regler, och då i huvudsak den s.k. generalklausulen i 14 kap. 3 § sekretesslagen. Varje myndighet svarar således för den egna sekretessen och diarieför sina egna handlingar.

Inom ramen för den myndighetsgemensamma nationella funktion som föreslås och i det regionala myndighetsarbetet i brottsutbytesfrågor, kommer utbyte att ske mellan myndigheterna av information som omfattas av sekretess. I de fall där förundersökning inletts, kommer de sekretessbrytande bestämmelserna i sekretesslagen att vara tillämpliga. När det gäller information av underrättelsekaraktär bör det – i likhet med vad som gäller inom ramen för den samverkan som sker inom de regionala underrättelsecentrumen – ankomma på varje myndighet att svara för den egna sekretessen vid utbyte av information.

Slutsatsen blir att sekretessbestämmelser inte är ett hinder för myndigheternas samverkan inom den nationella funktionen eller i myndighetsgemensamma regionala funktioner för brottsutbytesfrågor om varje myndighet svarar för den egna sekretessen vid utbyte av information. Det finns dock begränsningar och tillämpningssvårigheter som hindrar informationsutbyte i önskvärd utsträckning. Särskilt gäller det informationsutbyte mellan brottsbekämpande myndigheter och andra myndigheter eller verksamhetsgrenar. Det finns därför anledning att se över sekretessbestämmelser och registerlagstiftning i syfte att åstadkomma bättre förutsättningar för informationsutbyte mellan myndigheterna.

Möjligheter att förverka brottsvinster från den grova organiserade brottsligheten som placerats utomlands

- Den myndighetsgemensamma nationella funktionen bör biträda vid handläggning av kvalificerade ärenden med internationell anknytning.
- Den myndighetsgemensamma nationella funktionen bör få uppgiften att vara svenskt Assets Recovery Office (ARO).

Rättsliga instrument och myndighetsstrukturer

Den grova organiserade brottsligheten i Sverige har som en effekt av den tekniska och ekonomiska utvecklingen allt oftare internationella kopplingar. Det innebär att de brottsbekämpande myndigheterna i allt större utsträckning arbetar över nationsgränserna.

Inledningsvis handlade EU-instrumenten om att utveckla och bygga vidare på de konventioner och avtal som utarbetades redan under 1950-talet, t.ex. 1959 års Europarådskonvention om ömsesidig rättshjälp i brottmål. Numera handlar det i stället om mer genomgripande förändringar, vilket till stor del beror på den organiserade brottslighetens utveckling och en förändrad syn på vad det internationella samarbetet går ut på. Viktiga milstolpar för det straffrättsliga samarbetet inom EU är Schengenavtalet, tillämpningen av principen om ömsesidigt erkännande av medlemsstaternas domar och beslut under förundersökning, inrättandet av Eurojust och Europol samt införandet av direktkontakter på lokal myndighetsnivå. Den kommande kompletteringen av Carin-nätverket (Camden Assets Recovery Inter-Agency Network) i form av ARO:s (Assets Recovery Offices) som beskrivs närmare i det följande kan bli ytterligare en viktig del i det operativa samarbetet kring säkrande och återförande av utbyte av brott inom EU.

Internationellt samarbete förekommer under samtliga skeden i den kedja av myndighetsåtgärder som följer före och efter att ett allvarligt brott som gett upphov till ett större brottsutbyte har begåtts.

Det internationella åklagarsamarbetet

Åklagare har möjlighet att inom ramen för en förundersökning ansöka om rättslig hjälp utomlands för att identifiera, spåra, och säkra brottsutbyten utomlands. Rättslig hjälp kan exempelvis bestå i att den svenske åklagaren får bankinformation från utländska banker eller att tillgångar på utländska bankkonton fryses i syfte att säkerställa en kommande svensk dom med beslut om förverkande av utbyte av brott, skadestånd eller företagsbot.

Om och i vilken utsträckning svenska åklagare kan få rättslig hjälp från andra länder styrs av lagstiftningen i det andra landet och av de internationella åtaganden som det landet gjort i förhållande till Sverige.

Möjligheterna att genom rättslig hjälp få del av bankinformation och att låta frysa tillgångar på bankkonton utomlands är stora så länge hjälp begärs från de nordiska länderna eller av de flesta medlemsstaterna i EU. Detta gäller för övrigt numera även om information ska användas för att bevisa ett skattebrott. Fortfarande saknar Sverige dock, liksom de flesta andra länder, internationella avtal med ett flertal skatteparadis exempelvis Monaco, Gibraltar, Bahamas och Panama. I andra fall har Sverige träffat överenskommelser som innebär begränsade möjligheter att få rättslig hjälp, t.ex. gäller det i förhållande till Schweiz, Liechtenstein och Luxemburg.

Åklagare får rådgivning bl.a. när det gäller tolkningen av innehållet i de internationella överenskommelserna och biträde med att formulera framställningar om rättslig hjälp m.m. från internationella enheten vid Åklagarmyndigheten, från brottsutbytesenheten eller internationella funktionen vid

Ekobrottsmyndigheten och från Centralmyndigheten (BIRS), Justitiedepartementet.

Åklagarmyndigheten tillhandahåller dessutom på sitt intranät, Rånet, ett flertal handböcker och en stor mängd information om andra länders lagstiftning, elektroniska länkar till internationella institutioner och deras intranät, exempelvis EJN:s alla kontaktpunkter, internationella överenskommelser och listor över vilka stater som tillträtt dessa.

Eurojust

Eurojust, som är inrättat av EU och lokaliserat till Haag, fungerar som ett samordningscenter för utredningar om grov brottslighet med internationella förgreningar till fler än två stater. Det dagliga arbetet består av kontakter och möten mellan de nationella medlemmarna som arbetar på Eurojust, d.v.s. åklagare, undersökningsdomare eller polistjänstemän med motsvarande behörighet från varje medlemsland och åklagare och brottsutredare från medlemsländerna. Även utredare från Tullverket och Skatteverket kan inbjudas att närvara vid sådana samordningsmöten. Samordningsarbetet på Eurojust innefattar på ett naturligt sätt även den del av brottsutredningarna som syftar till att spåra, säkra och förverka brottsvinster.

På Åklagarmyndighetens intranät, Rånet, finns kontaktuppgifter till den svenske nationelle medlemmen i Eurojust.

European Judicial Network (EJN)

EJN är ett nätverk som inrättats av EU för att underlätta det straffrättsliga samarbetet vid bekämpningen av grov gränsöverskridande brottslighet. Nätverket består av ett stort antal kontaktpunkter, operativa åklagare och undersökningsdomare, som är verksamma inom området för

internationellt straffrättsligt samarbete. Kontaktpunkterna används för informationsutbyte och informella kontakter mellan operativa åklagare i olika länder. En EJM-kontaktpunkt kan snabbt redogöra för hur lagstiftningen i ett land ser ut på ett visst område eller hjälpa till med att utforma en ansökan om rättslig hjälp och ta reda på till vilken myndighet den ska skickas.

På Åklagarmyndighetens intranät Rånet finns en elektronisk länk till EJM:s hemsida med bl.a. kontaktuppgifter till samtliga kontaktpunkter och till samtliga myndigheter som verkställer ansökningar om rättslig hjälp i EU:s medlemsstater.

Det internationella polissamarbetet

Det polisiära samarbete som går ut på att identifiera, spåra, och säkra utbyte av brott sker antingen genom utbyte av underrättelseinformation eller genom utredningsarbete inom ramen för förundersökningar. I likhet med det internationella samarbetet för övriga brottsbekämpande myndigheter bygger det internationella polisiära samarbetet på att Sverige har träffat överenskommelser med andra länder.

I *underrättelsearbetet* sker kartläggning och spårning av brottsvinster inom ramen för olika projekt där internationellt samarbete krävs eftersom det finns indikationer på att aktören förfogar över tillgångar i utlandet. Det kan röra sig om penningtransaktioner till utländska banker eller fysiska förflyttningar av kontanter och andra värdebärande handlingar genom kontantkurirer.

Det är Finanspolisen och Ekobrottsmyndigheten som bedriver underrättelsemässig kartläggning och spårning av svenska kriminella aktörers utländska tillgångar. Arbetet sker antingen genom särskilda underrättelseprojekt eller genom beställningar via Egmont Group (elektroniskt informationssystem inom och utom EU), genom FIU-NET (elektroniskt informationsutbytessystem inom EU) eller genom Carin-nätverket.

Det internationella polissamarbetet för att säkra och återföra utbyte av brott sker genom *brotsutredningar inom ramen för förundersökningar* som leds av åklagare. I de fall som utredningen tyder på att brottsvinster eller andra tillgångar finns utomlands inhämtas information genom att den åklagare som är förundersökningsledare begär rättslig hjälp. I vissa förundersökningar kan Finanspolisen biträda genom att kartlägga och spåra tillgångar i utlandet. Sådana åtgärder utförs inom ramen för underrättelsesamarbetet och ofta innan åklagaren ansöker om rättslig hjälp genom att förfrågningar skickas via Egmont-systemet, FIU-NET-systemet eller via Carin-nätverket.

Råd och information angående det internationella polissamarbetet lämnas särskilt av Finanspolisen och Enheten för Internationellt Polissamarbete (IPO).

Europol

Europol är liksom Eurojust inrättat av EU och lokaliserat till Haag. Europols uppgift är att bedriva kriminalunderrättelseverksamhet mellan EU:s medlemsstater och målet är att förbättra effektiviteten och samarbetet mellan medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter när det gäller att förebygga och bekämpa allvarliga former av internationell organiserad brottslighet, särskilt med inriktning på kriminella organisationer. Europols mandat omfattar bl.a. smuggling, narkotikabrott, penningtvätt och skattebrott i form av s.k. momskaruseller och brott mot EU:s finansiella intressen. Europols verksamhet innebär bl. a. att man har sambandsmän som är placerade vid Europol för att underlätta informationsutbytet mellan länderna, att man tillhandahåller stöd för operationer i medlemsstaterna samt att man tillhandahåller expertis och tekniskt stöd för utredningar och operativ verksamhet som utförs inom EU.

Vid Europol finns en särskild enhet, The Europol Criminal Assets Bureau (ECAB), som har till uppgift att tillhandahålla operativt stöd till förundersökningar i EU:s medlemsstater med särskilt syfte att säkra och förverka utbyte av brott. Enheten har ett elektroniskt bibliotek där information samlas om möjligheterna att spåra tillgångar i de olika medlemsstaterna och en särskild webbsite på Internet där utredare och jurister som arbetar med brottsutbytesfrågor kan utbyta erfarenheter.

Det internationella tullsamarbetet

När det gäller det internationella tullsamarbete som bedrivs för att identifiera, spåra, och säkra utbyte av brott kan i allt väsentligt hänvisas till avsnittet om polissamarbete. Tulltjänstemännen har liknande möjligheter att arbeta genom underrättelsetjänst och brottsutredningar. Även när brottsutredningen handläggs av Tullverket är det alltid åklagaren som begär rättslig hjälp om det krävs tvångsmedel för att genomföra den begärda åtgärden i andra länder.

Inom Tullverket svarar Internationella beredningen för råd och stöd i frågor som angår det internationella tullsamarbetet.

Skatteverket och Kronofogden

Spårande och säkrande av brottsutbyten i form av undandragen skatt kan ske genom informationsutbyte som i enlighet med internationella överenskommelser äger rum mellan skattemyndigheterna i olika länder.

Kronofogden kan därefter, beroende på vilket annat land den skattskyldige visar sig ha tillgångar i, med stöd i en internationell överenskommelse ansöka om verkställighet av betalningssäkring och om indrivning av skatt i det andra landet. Säkrande av brottsutbyte i form av undandragen skatt sker i Sverige, till

skillnad från i många andra länder, inte genom åklagarsamarbetet.

Det hör till saken att avtal om informationsutbyte och överenskommelser om verkställighet av betalningssäkring och om indrivning av skatt ofta inte finns med just de länder som vissa skattskyldiga svenskar för över sina tillgångar till, exempelvis Schweiz, Liechtenstein, de olika brittiska kanalöarna, Monaco, Gibraltar, Panama, Bermuda och Bahamas. Dessutom förekommer en hel del begränsningar i de avtal som Sverige har med vissa länder. Enligt en del skatteavtal, exempelvis med Marocko och USA, går det inte att få hjälp med indrivning från dessa länders egna medborgare.

Kronofogden har behörighet att ansöka utomlands om verkställighet av svenska kvarstadsbeslut och beslut om förverkanden beroende på om Sverige har ingått ett sådant avtal med det andra landet. Enligt uppgift från Kronofogden i Stockholm, utlandsenheten, förekommer denna typ av verkställighetsärenden dock endast sporadiskt. Det kan i detta sammanhang vara värt att påpeka att verkställighet av kvarstadsbeslut i brottmål troligen oftast handläggs inom ramen för åklagarsamarbetet genom att åklagaren begär rättslig hjälp. Det sistnämnda förklarar dock inte varför antalet ärenden om verkställighet av förverkandebeslut är förhållandevis lågt. Det tyder närmast på att åklagarna inte utnyttjar de metoder som de internationella instrumenten ger möjlighet till.

Skatteverkets utlandsenheter i Stockholm och Malmö lämnar råd och upplysningar i frågor om informationsutbyte m.m. mellan skattemyndigheter i olika länder.

Råd och upplysningar om verkställighet utomlands av skattefordringar eller förverkandebeslut lämnas av Kronofogden i Stockholm, utlandsenheten.

Carin-nätverket och Assets Recovery Offices (ARO)

Carin är ett informellt nätverk av kontaktpunkter som bistår vid utbyte av information i syfte att identifiera, spåra och säkra utbyte av brott. Informationsutbytet kan också gälla lagstiftning och hur man t.ex. går till väga för att få information om en viss persons innehav av bankkonton eller fastigheter i ett annat land.

Den bakomliggande tanken är att Carin-nätverket ska underlätta polis- och åklagarsamarbetet genom att berörda myndigheter enkelt och snabbt ska kunna få information om var tillgångar finns för att sedan snabbt göra ett tillslag och frysa egendomen. Information som lämnats genom en Carin-kontaktpunkt kan dock inte ersätta rättslig hjälp. För att information som lämnats genom Carin-nätverket ska kunna användas som bevisning vid en lagföring krävs att åklagaren får samma information via en framställning om rättslig hjälp.

Ett fyrtiotal länder är registrerade som medlemmar i Carin-nätverket, varav 26 tillhör EU. Varje land har utsett två kontaktpunkter, varav en är utredare och en åklagare, undersökningsdomare eller annan tjänsteman med liknande behörighet.

Flera internationella institutioner och organisationer såsom Eurojust, Egmont Group, EU:s bedrägeribyrå OLAF och FN är observatörer inom Carin-nätverket och sekretariatet är placerat vid Europol.

Kontaktpunkterna ska verka för att utveckla utbildningen i frågor om återförande av brottsutbyten och för att utveckla samarbetet med den privata sektorn. I Sverige har kontaktpunkterna bl.a. etablerat en kontaktyta gentemot en arbetsgrupp inom Svenska Bankföreningen.

Under år 2007 har Sveriges kontaktpunkter, varav den ene är kriminalinspektör vid Finanspolisen och den andre kammaråklagare och chef för brottsutbytesenheten vid Ekobrottsmyndigheten, sammanlagt handlagt 12 ingående och utgående förfrågningar genom Carin-nätverket.

Erfarenheterna inom Carin-nätverket visar att länder som saknar en självständig multidisciplinär myndighet som arbetar operativt med att återföra utbyte av brott, d.v.s. en myndighet där tjänstemän med olika slags behörighet arbetar tillsammans, är sämre på att snabbt bistå med information vid förfrågningar från utländska kontaktpunkter.

Rådsbeslutet om Assets Recovery Offices – ett svenskt ARO

Europeiska rådet har beslutat att Carin-nätverket ska kompletteras genom att ett fast kontor, Assets Recovery Offices (ARO), inrättas i varje medlemsstat senast den 18 december 2008, antingen inom ramen för en redan etablerad myndighet eller som en ny fristående nationell myndighet. Beslutet ger möjlighet för medlemsstaterna att ha två ARO:s.

Fördelen med att inrätta nationella ARO:s anses bl.a. vara att informationsutbytet underlättas mellan medlemsstater med olika civilrättsliga och straffrättsliga system för återförande av brottsutbyte. Dessutom skapar det incitament för att ytterligare länder ska inrätta multidisciplinära myndigheter, vilket anses öka effektiviteten i det ömsesidiga informationsutbytet. De länder som idag saknar funktioner med ansvar för brottsutbytesfrågor förutses på ett mer effektivt sätt än tidigare att kunna delta i det internationella samarbetet kring dessa frågor.

Frågan om inrättandet av ett svenskt ARO kommer senare att behandlas av regeringen. I uppdraget att föreslå åtgärder för det myndighetsgemensamma arbetet för förverkande av brottsvinster m.m. ingår inte explicit att göra överväganden om ett svenskt ARO. Övervägandena inom ramen för uppdraget ska dock särskilt beakta möjligheter att förverka brottsvinster från den grova organiserade brottsligheten som har placerats utomlands. I detta sammanhang är inrättandet av ett svenskt ARO en viktig fråga.

De utvidgade möjligheterna till förverkande och ett strategiskt och samordnat myndighetsarbete mot brottsvinster

har en tydlig internationell dimension. En stor del av utredningarna kommer att gälla ärenden där vinningen av brottet kan ha passerat en eller flera länder och i vissa fall slutligt placerats utomlands. I arbetet med att spåra, säkra, förverka och återföra brottsvinster som överförts till utlandet uppkommer ofta rättsliga och praktiska problem av komplex natur. Detta ställer höga krav på kompetens i fråga om internationell samverkan och på samverkan med andra svenska myndigheter. En klar ambitionshöjning för myndigheternas insatser mot brottsvinster kommer att leda till allt fler internationella kontakter. Sverige måste också kunna leva upp till de krav som ställs på ett allt snabbare utbyte av underrättelseinformation och information i brottsutredningar inom det internationella operativa samarbetet kring brottsvinster.

För att den myndighetsgemensamma ansats på flera områden som föreslagits i det föregående ska bli riktigt effektiv behöver det nationella arbetet samordnas med det internationella samarbetet så att operativ information på underrättelse- och förundersökningsstadierna kan utbytas på ett effektivt sätt. Det skulle åstadkommas om den nationella myndighetsgemensamma funktionen för brottsutbytesfrågor också har uppgiften att vara kontaktpunkt för Carin-nätverket. Förslaget blir därför att den nationella myndighetsgemensamma funktionen bör anmälas som det svenska Assets Recovery Office.

Uppföljning m.m.

- Det bör införas statistik som mäter omfattningen av utbyte av brott och det säkrade brottsutbytet.
- Genom statistik och uppföljning skapas förutsättningar för en effektivare styrning från statsmakternas sida och en bättre planering och resursanvändning hos myndigheterna.
- Statistiken kan bidra till att öka medborgarnas förtroende för myndigheternas insatser för att spåra, säkra, förverka och återföra utbyte av brott.
- Uppgifterna kan också användas i den dialog som Sverige regelbundet ska föra med FATF och i ett brottsförebyggande syfte.
- Regeringen bör ge ett uppdrag till en myndighet, lämpligen Brottsförebyggande rådet, att ta fram ett statistiksystem och svara för driften och underhållet av systemet.

I avsnittet om samordning och styrning finns förslag om att regeringen i regleringsbrev till de berörda myndigheterna ska ange att spårande, säkrande, förverkande och återförande av utbyte av brott ska vara en prioriterad uppgift inom brottsbekämpningen. För att sådana föreskrifter från regeringens sida ska få ett verkningsfullt genomslag i myndigheterna fordras det att myndigheternas verksamhet kan redovisas och utvärderas på ett tydligt sätt.

Det innebär att det bör införas någon form av resultatmätt. Genom statistikföring av omfattningen av utbyte av brott samt det säkrade brottsutbytet får statsmakterna och myndigheterna över tid en bättre totalbild samtidigt som man får enhetliga mått på effektiviteten i brottsbekämpningen.

Statistik skapar också viktiga incitament för myndigheternas arbete och kan bidra till att öka medborgarnas förtroende för myndigheternas insatser för att spåra, säkra, förverka och återföra utbyte av brott. Uppgifterna kommer också att vara ett

viktigt underlag för den dialog som Sverige regelbundet ska föra med FATF. De uppgifter som tas fram kan också visa sig vara lämpliga att använda i ett brottsförebyggande syfte.

Det finns i dag inget färdigt statistiksystem för att ta emot och bearbeta uppgifter om utbyte av brott. Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten mäter inom ramen för åklagarnas uppföljningssystem CÅBRA vissa faktorer men det är inte tillräckligt för att ge en god bild. Det bör därför övervägas om ett uppdrag ska ges till en myndighet, lämpligen Brottsförebyggande rådet, att ta fram ett statistiksystem och svara för driften och underhållet av systemet.

Vilka uppgifter som ska läggas in i statistiksystemet måste övervägas i särskild ordning och i nära samarbete mellan berörda myndigheter. I det arbetet kan erfarenheter från andra länder som för statistik på detta område vara av stort värde. I det följande anges kortfattat några faktorer ett nytt statistiksystem bör kunna ge information om.

- Den totala omfattningen av den ekonomiska fördel som har uppkommit genom brott. (Underlag kan hämtas från anmälningar och utredningar. Det som registreras bör vara summan av det offentlighetsliga eller privaträttsliga anspråket eller värdet av den egendom som brottet avser, grundat på målsägandens uppgifter eller, när det gäller utbyte av brott, värdet på den egendom som kan komma att bli föremål för värdeförverkande.)
- Domstols beslut om förverkande, företagsbot och skadestånd (om åklagare framställt skadeståndsyrkande).
- Värdet av säkrad egendom uttryckt i ett bruttobelopp enligt en värderingsmans utlåtande eller annan tillförlitlig uppskattning. (I denna kategori registreras de belopp som säkrats genom beslut om beslag eller förvar eller genom domstolens beslut om kvarstad.)
- Beloppet avseende den egendom som har säkrats och anvisats till Kronofogden i samband med brottsutredning. (I denna kategori registreras egendom som har anträffats i samband med brottsutredningen och som har anvisats av

Kronofogden och därmed inte blivit föremål för beslut om beslag eller förvar.)

- Belopp avseende den egendom som har utmätts av Kronofogden i samband med verkställighet av fastställda betalningsförpliktelser.

Genomförande och kostnader

- Genomförandet av förslagen bör påbörjas redan våren 2008 och fortsätta under år 2009.
- Förslagen torde i allt väsentligt kunna genomföras inom ramen för myndigheterna nuvarande anslag. Utbildningsinsatser, kompetenshöjande åtgärder och ett statistiksystem kommer att medföra ökade kostnader.
- Kostnaderna bör belysas myndighetsvis inom ramen för det ordinarie budgetarbetet. Kostnaderna för statistik bör beräknas i samband med ett eventuellt uppdrag till BRÅ.

Genomförande

Flertalet av de förslag som har presenterats inom ramen för detta uppdrag bör kunna genomföras med början våren 2008 och därefter successivt under 2008 och 2009. Samtliga förslag kan genomföras inom ramen för gällande lagstiftning och andra regelverk.

De endags utbildningsinsatser som redovisas är redan planerade att genomföras under första halvåret 2008. De ytterligare samordnade utbildningsinsatser som föreslås är föremål för mycket konstruktiva diskussioner mellan berörda myndigheter. Det råder ingen tvekan om att utbildningsbehovet på området numera har en hög uppmärksamhet hos myndigheterna och att den fördjupande tredagarsutbildningen behöver genomföras i stor skala under de närmaste åren. Det

fortsatta samarbetet i fråga om kompetensfrågor har redan börjats inom ramen för detta uppdrags genomförande och bör fortsätta inom ramen för den myndighetsgemensamma nationella funktionen.

Om arbetet med att inrätta en nationell myndighetsgemensam funktion initialt utgår från de strukturer som redan finns på plats är utsikterna goda att myndigheterna under resten av detta år kan vidta de förberedande åtgärder som behövs. Både för den nationella funktionen och för det regionala och lokala arbetet behövs en del praktiska förberedelser, t.ex. bemanning, lokaler och gemensam dokumentation över hur arbetet ska bedrivas. Dessa frågor borde kunna vara lösta senast under hösten 2008. Den 1 oktober 2008 skulle kunna vara ett lämpligt riktmärke.

Frågan om myndighetsgemensamma elektroniska anslagstavlor kräver en särskild beredning. Ett sätt att initiera ett sådant arbete kan vara att regeringen i regleringsbrev till de berörda myndigheterna begär att myndigheterna ska redovisa vilka gemensamma åtgärder som har vidtagits för att öka informationsutbytet mellan myndigheterna i fråga om att spåra, säkra, förverka och återföra utbyte av brott. Därigenom skapas också ett incitament för myndigheterna till fortsatta insatser på detta område.

Det ankommer på regeringen att besluta om inrättandet av ett svenskt ARO. Enligt Europeiska rådets beslut ska varje medlemsstat inrätta ett ARO senast den 18 december 2008.

Ett uppdrag om att införa ett system för uppföljning och kontroll bör lämpligen lämnas till BRÅ. Om uppdraget lämnas före sommaren och även innefattar en förstudie borde en sådan kunna bli klar under hösten 2008 och syfta till att statistiksystemet ska kunna implementeras vid årsskiftet 2009/2010.

Kostnader

Flertalet av de åtgärder som föreslås kan i och för sig genomföras inom ramen för myndigheterna nuvarande anslag. Mycket av det myndighetsgemensamma arbetet görs redan idag men inom ramen för de enskilda myndigheternas verksamheter. Samtidigt går det inte att komma ifrån att fokuseringen på brottsvinster innebär en ny prioritering för myndigheterna och ställer krav på en ambitionshöjning som kommer att ta resurser i anspråk. Särskilt de utbildningsinsatser och andra kompetenshöjande åtgärder som måste göras under 2008 och 2009 för att snabbt höja kompetensen och genomslaget för reglerna för förverkande m.m. kommer att medföra särskilda kostnader för myndigheterna. Hur stora kostnader som uppkommer för de enskilda myndigheterna bör belysas myndighetsvis inom ramen för det ordinarie budgetarbetet.

Det är svårt att redan nu ha någon klar uppfattning om kostnaderna för att ta fram statistik samt vilka kostnader och vilket merarbete som systemet kommer att medföra för de berörda myndigheterna. Kostnaderna bör beräknas i samband med att ett eventuellt uppdrag ges till Brottsförebyggande rådet.

Vissa lagstiftningsfrågor

Överväganden kring gällande lagstiftning inom följande områden skulle kunna leda till att arbetet med att spåra, säkra, förverka och återföra utbyte av brott blir ännu effektivare:

- Frysning
- Penningtvätt
- Brottsanmälningar i den exekutiva verksamheten
- Direktåtkomst till vissa myndigheters databaser

Inledning

De förslag som har lagts fram inom ramen för detta uppdrag syftar till en ökad effektivitet inom ramen för gällande regelverk. Det finns anledning att också föra en diskussion om det finns ett behov av att på sikt också se över vissa lagstiftningsfrågor.

Vid bekämpning av organiserad brottslighet finns det ett klart intresse av att myndigheterna ska kunna komma åt egendomen i ett tidigare skede än vad som är möjligt i dag. I vissa länder finns möjligheter att frysa tillgångar genom att stoppa eller senarelägga en transaktion hos exempelvis en bank, s.k. frysning. En första fråga som bör övervägas är om det även i svensk rätt bör införas möjlighet att i ett tidigt skede frysa egendom under en kort tid för att utröna förutsättningarna att inleda förundersökning.

Det bör också övervägas om bestämmelsen om penninghäleri skulle kunna användas i större utsträckning. En analys av om den nuvarande utformningen av penninghäleribrottet är ändamålsenlig och tjänar sitt syfte i bekämpningen av den organiserade brottsligheten bör göras.

En ytterligare fråga är om anmälningsskyldigheten för Kronofogden är lämpligt utformad. I dag finns ingen uttrycklig skyldighet för Kronofogden att på eget initiativ anmäla brott, trots att det ibland kan finnas misstankar om brott.

Slutligen kan konstateras att myndigheternas direktåtkomst till vissa databaser bör övervägas på nytt.

Samtliga åtgärder som diskuteras kräver lagändringar. Inom den korta tid som har stått till förfogande för utredningsuppdraget har det inte varit möjligt att föreslå hur lagstiftningen närmare skulle kunna utformas. I det följande utvecklas emellertid kortfattat vissa resonemang inom de områden som nyss beskrivits.

Frysning

Utbyte av brott kan naturligtvis användas för direkt konsumtion men när det är fråga om allvarlig och organiserad brottslighet blir utbytet ofta föremål för överföringar via banker och andra betalningsförmedlare. Inte sällan är det gärningsmännen själva som vidtar de efterföljande åtgärderna. Utbytet tvättas för att dölja var det kommer ifrån och återinvesteras ofta i ny brottslighet.

Det är vid den nu beskrivna hanteringen som utbytet oftast är mest "sårbart" och möjligheterna för myndigheterna att ingripa är som störst. Samtidigt är kunskapen om utbytets ursprung då oftast som minst. En typisk situation är att ett bankkonto som tidigare endast använts för smärre transaktioner plötsligt utnyttjas för överföring av en mycket stor summa pengar till ett annat land.

En effektiv bekämpning av brottsligheten i situationer som den nämnda förutsätter att myndigheterna har möjligheter att på ett tidigt stadium ingripa med tvångsåtgärder. Om utbytet inte kan säkras förlorar man den brottsprevention som ligger i att brott inte ska löna sig. Detta gäller även om någon långt senare döms för brott med koppling till det aktuella brottsutbytet eftersom utbytet då normalt inte går att spåra och än mindre återföra.

Finanspolisen får med stöd av den anmälningsskyldighet som finns i lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt kontinuerligt information som indikerar pågående överföringar av brottsutbyte. Informationen kan i flera avseenden vara konkret avseende kontotillgångar, värdepapper, pågående penningströmmar, fordon och fastigheter som kan knytas till personer involverade i grov och organiserad brottslighet. Men eftersom ansvar för penninghäleri kräver att det är utrett att kontanter eller annan egendom härrör från ett brottsligt förvärv är det i regel inte möjligt att på ett tillräckligt tidigt stadium ingripa och säkra egendomen. Det får till följd dels att egendomen snabbt försvinner och blir oåtkomlig för de

brottsbekämpande myndigheterna, dels att det i efterhand blir svårt att utreda varifrån egendomen härrör.

För att de tvångsmedel som i dag finns ska kunna användas – beslag, förvar, kvarstad och husrannsakan – fordras att det finns förutsättningar för att inleda en förundersökning. Det krävs således att det finns misstanke om ett visst konkret brott. JO har visserligen i ett antal beslut framhållit att tröskeln för att inleda förundersökning har satts lågt, men misstanken måste avse en konkret brottslig gärning även om det inte är nödvändigt att man känner till brottets alla detaljer och inte heller exakt när och var det har förövats.

I det förslag om utvidgat förverkande som är under beredning föreslås att vissa reella tvångsmedel ska få användas för att utreda förutsättningarna för utvidgat förverkande men också att tvångsmedlen vässas rent allmänt. De nya reglerna innebär dock inga förändringar när det gäller kravet på att det måste finnas förutsättningar för att inleda förundersökning för att tvångsåtgärderna ska få vidtas. Kravet på en misstanke – låt vara låg – om ett visst konkret brott finns således fortfarande kvar.

Till skillnad mot vad som gäller i många andra länder går det således inte i Sverige att frysa tillgångar genom att stoppa eller senarelägga en transaktion hos exempelvis en bank, s.k. frysning. I t.ex. Norge har Økokrim möjlighet att med stöd av § 9 i hvidvaskningslagen (motsvarigheten till den svenska penningtvättslagen) beordra en bank eller ett finansiellt institut att stoppa en misstänkt penningtransaktion. Av förarbetena till den norska bestämmelsen framgår att det snabbt ska tas ställning till om förundersökning ska inledas och att medlen på kontot i så fall tas i beslag eller förvar enligt allmänna processrättsliga regler. Lagstiftningen innehåller ingen närmare uppgift om vilken tidsfrist som ska gälla vid en sådan åtgärd men i praktiken tillämpar man en tidsfrist på ett dygn. I Belgien har Finanspolisen (FIU) rätt att stoppa eller försena en misstänkt penningtransaktionen från exempelvis en bank i omkring två dagar. Därefter måste medlen på kontot tas i beslag enligt processrättsliga regler inom ramen för en förundersökning.

Avsaknaden i svensk rätt av möjlighet att frysa penningtransaktioner en kortare tid och under vissa förhållanden innebär ett hinder för en effektiv brottsbekämpning. Det finns ett tydligt behov av en säkerhetsåtgärd i tiden före det att förundersökning kan inledas. Åklagare och polis skulle med en möjlighet till frysning få viss tid på sig att undersöka omständigheterna kring den aktuella transaktionen för att kunna avgöra om den kan tänkas ingå som ett led i penningtvätt eller annan brottslighet. I de flesta fall torde det vara möjligt att på några dagar få fram så mycket fakta att det går att avgöra om det finns misstankar om ett visst konkret brott. Om så är fallet kan förundersökning inledas. I annat fall ska säkerhetsåtgärden naturligtvis omedelbart upphöra.

Ett beslut om frysning skulle kunna innebära ett förbud för ett företag att under en kortare tid utföra en av kunden begärd transaktion. I praktiken skulle det gå till så att en bank skulle kunna ta emot pengarna utan att utföra den begärda transaktionen när det finns skäl att tro att transaktionen avser medel som härrör från brott eller brottslig verksamhet av allvarligare slag. Om pengarna kunde stanna hos banken en viss kortare tid skulle förutsättningarna öka för att kunna tillämpa tvångsmedel i en situation som den i exemplet.

Penningtvättutredningen redovisade i sitt betänkande Bekämpande av penningtvätt (SOU 1997:36) ett förslag om frysning. De skäl som utredningen anförde för sitt förslag har genom de senare årens utveckling vuxit i styrka. Ett frysningsinstitut framstår i dag än mer angeläget.

Penningtvätt

För att den organiserade brottsligheten ska kunna använda vinsterna från t.ex. narkotika- och människohandel, utpressningsverksamhet och rån krävs att brottsutbytet tvättas. Det innebär att brottsutbytet måste omsättas på ett sådant sätt att det går att använda. I själva brottsplanen ingår därför ofta

konkreta åtgärder för att brottsutbytet ska tvättas och kopplingen till den brottsliga verksamheten ska tunnas ut eller helt försvinna. Tvättningen kan utföras av andra än dem som deltog i brottet, t.ex. rånet eller narkotikabrottet, men den kan också utföras av någon eller några av dem som deltagit förbrottet.

I svensk rätt kriminaliseras penningtvätt i första hand genom bestämmelsen om penninghäleri i 9 kap. 6 a § brottsbalken. Bestämmelsen tillämpas i mycket begränsad omfattning, vilket har kritiserats av FATF i dess utvärderingsrapport av Sverige från 2006. I den rapporten kritiserar FATF också att ”självtvätt” inte är kriminaliserat i Sverige. Den som döms för t.ex. stöld eller rån kan nämligen inte dömas för att han eller hon genom olika penningtvättåtgärder försöker dölja vinsten från brottet.

I kontakter med operativa åklagare har det framkommit att bestämmelsen om penninghäleri används sällan därför att den är tekniskt komplicerad och svår att tolka. Bestämmelsen är uppdelad på i princip tre olika förfaranden som i många fall överlappar varandra. Det bidrar till att skapa oklarhet om bestämmelsens närmare tillämpning. En annan orsak till att åklagarna sällan tillämpar bestämmelsen är att det är svårt att bevisa vilket förbrott som har begåtts. En tredje förklaring kan vara att eftersom självtvätt inte är kriminaliserad finns det inte någon anledning att utreda och åtala i de fall någon döms för förbrottet som gärningsman eller medhjälpare.

Det bör övervägas om det straffrättsliga ansvaret för penningtvätt på ett tydligare sätt än i dag bör fokusera på det som är själva slutmålet med den organiserade brottsligheten – att kunna använda brottsutbytet. Med ett sådant synsätt ter det sig naturligt att straffansvaret för penningtvätt bör utformas så att det träffar den som utfört förbrottet och även planerat eller deltagit i tvättningen av brottsutbytet. Detta torde kunna ske genom att självtvätt görs till ett självständigt brott eller att det uttryckligen nämns som en försvårande omständighet som ska påverka straffvärdet i skärpande riktning.

Det finns också skäl att se över vilken koppling till förbrottet som bör krävas. Vid häleri i näringsverksamhet (9 kap. 6 § andra stycket brottsbalken) krävs inte att ett förbrott kan styrkas. Det är tillräckligt att det skäligen kan antas att egendomen är frånhänd annan genom brott. Det bör kunna övervägas om en liknande något försvagad koppling till ett bestämt förbrott – åtminstone när det gäller penningtvättverksamhet som avser avsevärda belopp eller bedrivs vanemässigt eller i större omfattning – bör införas för de situationer som avses i 9 kap. 6 a § brottsbalken. En ännu mer effektiv lösning vore att, såsom föreslogs av penningtvättutredningen i betänkandet SOU 1997:36, helt slopa kravet på närmare bestämt förbrott och i stället knyta penningtvättåtgärden till egendom som härrör från brottslig verksamhet.

På den korta tid som stått till förfogande för utredningsarbetet har det inte varit möjligt att presentera ett konkret lagförslag eller uttalanden om det närmare tillämpningsområdet. Det finns dock anledning att överväga en översyn av det straffbara området för penningtvätt.

Brottsanmälningar i den exekutiva verksamheten

Enligt 19 kap 1 § utsökningsförordningen bör Kronofogden göra anmälan om gäldenär i ett mål om utmätning, kvarstad eller betalningssäkring kan misstänkas för brott som avses i 11 kap, eller 17 kap 13 § brottsbalken. Kronofogden bör också anmäla annat brott som rör verkställigheten och inte är av mindre betydelse. Bestämmelsen medför inte i sin nuvarande lydelse en skyldighet att på eget initiativ anmäla brott. Enligt Kronofogdens beslutsordning framgår att beslut om brottsanmälan ska fattas av kronofogde.

Det omvända skaderekvisitet i 9 kap 19 § första stycket sekretesslagen innebär att sekretess i regel gäller i ett mål eller ärende om utsökning samt i verksamhet enligt lagen om näringsförbud för uppgifter om enskilda personliga och

ekonomiska förhållanden om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde lider skada eller men. För att lämna ut information kring misstanke om andra brott än de som anges i 19 kap. 1 § utsökningsförordningen krävs således sekretessbrytande bestämmelser. Av 14 kap. 2 § fjärde stycket sekretesslagen framgår att sekretess inte hindrar att uppgift lämnas till myndighet som har att ingripa mot brottet om fängelse är föreskrivet för brottet och detta kan antas föranleda annan påföljd än böter. Även generalklausulen i 14 kap. 3 § första stycket kan ge möjligheter att anmäla brott i andra fall. En förutsättning är att det ska vara uppenbart att intresset av att uppgiften lämnas har företräde framför det intresse som sekretessen ska skydda. Bestämmelsen förutsätter egentligen att annan myndighet begär att få uppgifter från Kronofogden.

Intresseavvägningar vid tillämpning av 19 kap. 1 § utsökningsförordningen jämfört med sekretessbestämmelserna är ibland svåra. I förarbetena till sekretesslagen finns uttalanden om att det är önskvärt att myndigheterna utnyttjar möjligheten att anmäla brott, prop. 2001/02:191 s 52.

En oklar utformning av myndigheters anmälningsförfaranden innebär osäkerhet för den enskilde och ineffektivitet i brottbekämpningen. Mot den bakgrunden bör det övervägas om det finns anledning att införa en klart utformad anmälningsskyldighet i 19 kap. 1 § utsökningsförordningen.

Direktåtkomst till vissa databaser

Reglerna om direktåtkomst till andra myndigheters databaser är inte i alla delar ändamålsenligt utformade. Som exempel kan nämnas att tjänstemän vid Skatteverkets skattebrottsenheter har direktåtkomst till uppgifterna i beskattningsdatabasen. Polisen och åklagarväsendet saknar däremot sådan åtkomst, trots att åklagarna är förundersökningsledare i de ärenden som utreds vid skattebrottsenheterna och att Polisen har huvudansvaret för den brottsutredande verksamheten. Åtkomsten till uppgifter i

beskattningsdatabasen är av betydelse inte bara för utredningar om skattebrott utan också för andra brottsutredningar.

Ytterligare ett exempel är de uppgifter som finns i det penningtvättsregister som förs av Finanspolisen. Till penningtvättsregistret lämnar den som driver bank- eller finansieringsrörelse uppgifter om omständigheter som kan tyda på penningtvätt. I andra länder, t.ex. USA, är denna typ av register öppna för alla brottsbekämpande myndigheter. Det finns skäl att tro att förutsättningarna för en effektiv bekämpning av den organiserade brottsligheten skulle förbättras om samtliga de myndigheter som ingår i kriminalunderrättelsesamarbetet kunde medges direktåtkomst till penningtvättsregistret.

Båda de här diskuterade frågorna är av stor betydelse för ett effektivt arbete mot den organiserade brottsligheten och frågorna bör analyseras vidare i lagstiftnings-sammanhang.

Uppdraget

Regeringen gör stora ansträngningar för att skapa ett tryggare Sverige. Som en del av detta måste myndigheternas insatser för att bekämpa grov organiserad brottslighet intensifieras. För att bryta de kriminella nätverkens etablering i samhället krävs kraftfulla åtgärder på flera områden. Rättsväsendets myndigheter har en central roll att fylla. För att arbetet ska bli framgångsrikt räcker det emellertid inte att rättsväsendet ökar sina insatser. Det som därutöver behövs är en bred mobilisering över organisationsgränser och beslutsnivåer.

Justitieministern har mot denna bakgrund tagit initiativ till en nationell mobilisering mot den grova organiserade brottsligheten. En styrgrupp har inrättats för att säkerställa att mobiliseringen får ett brett och varaktigt genomslag.

Styrgruppen har identifierat ett antal områden som behöver utvecklas. Ett av dessa berör spårande, säkrande, förverkande och återförande av brottsvinster från den grova organiserade brottsligheten. Drivkraften bakom grov organiserad brottslighet är ofta möjligheten att skapa stora ekonomiska vinster. Kan man beröva de kriminella aktörerna vinsterna från brottsligheten slår man därför sönder basen för deras verksamhet.

Utredaren ska lämna förslag på åtgärder som säkerställer att såväl befintlig som ny förverkandelagstiftning framgångsrikt kan utnyttjas i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten.

Utredaren ska särskilt beakta behovet av att sprida kunskap inom de brottsbekämpande myndigheterna om de möjligheter som lagstiftningen ger. Utredaren ska också överväga och lämna förslag på förändringar i arbetsmetodik och formerna för samverkan mellan berörda myndigheter som kan vara nödvändiga. Även möjligheterna att förverka brottsvinster från den grova organiserade brottsligheten som placerats utomlands ska beaktas.

För det fall kostnaderna för föreslagna åtgärder ej ryms inom givna ramar ska detta framgå.

För uppdraget ska utredaren knyta till sig experter och företrädare för berörda myndigheter. En första redovisning av hur utredaren avser genomföra sitt uppdrag ska lämnas senast den 14 januari 2008 till Justitiedepartementets styrgrupp för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Utredaren ska därefter fortlöpande informera styrgruppen om hur arbetet fortskrider.

Uppdraget redovisas senast den 30 april 2008.