

Delredovisning 2 av regeringsuppdrag

Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och
Kustbevakningen att förstärka bekämpningen av
internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige
(Ju2018/00991/PO)



Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, januari 2019



Utgivare: Polismyndigheten, Nationella operativa avdelningen, Box 12256, 102 26 Stockholm
Dnr: A077.235/2018, Saknr: 427
Omslagsfoto: Nationella operativa avdelningen
Upplaga: Intrapolis

Innehåll

| | |
|--|-----------|
| Sammanfattning | 4 |
| 1 Inledning | 6 |
| 1.1 Uppdrag | 6 |
| 1.2 Bakgrund | 6 |
| 1.3 Problembild | 7 |
| 1.4 Utgångsläge | 8 |
| 1.4.1 Polismyndigheten | 8 |
| 1.4.2 Tullverket | 10 |
| 1.4.3 Kustbevakningen | 11 |
| 2 Metod och internationell utblick | 12 |
| 2.1 Projektorganisation | 12 |
| 2.2 Internationell utblick | 12 |
| 2.2.1 Finland | 12 |
| 2.2.2 Rumänien | 13 |
| 3 Uppdragsmyndigheternas åtgärder | 14 |
| 3.1 Struktur | 14 |
| 3.2 Samverkan | 17 |
| 3.2.1 Nationell samverkan | 17 |
| 3.2.2 Internationell samverkan | 21 |
| 3.3 Kunskap och kommunikation | 23 |
| 3.3.1 Nationellt stöd i utlänningsrätt | 24 |
| 3.3.2 Underrättelsearbete i brottsförebyggande syfte | 25 |
| 3.3.3 Ökad kunskap om organiserad tillgreppsbrottslighet | 27 |
| 3.4 Lagstiftning | 28 |
| 4 Genomförande och uppföljning av åtgärder | 28 |
| 4.1 Insats Hermes | 28 |
| 4.2 Uppföljning av åtgärder och arbetsmetoder | 29 |
| 4.3 Erfarenheter från Hermes | 34 |
| 5 Det fortsatta arbetet | 35 |
| 5.1 Arbetets inriktning | 35 |
| 5.2 Uppföljning av åtgärderna | 36 |
| 5.3 Tidplan | 36 |
| 5.4 Slutredovisning | 36 |

Sammanfattning

Regeringen gav i februari 2018 Polismyndigheten i uppdrag att öka förmågan att bekämpa organiserad tillgreppsbrottlighet som begås av internationella brottsnätverk. Regeringen gav samtidigt Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen i uppdrag att utveckla sin samverkan på området. I uppdraget ingår att utvärdera och redovisa effekterna av vidtagna åtgärder.

Uppdraget har hanterats som ett genomförandeuppdrag där förslag till åtgärder prövas i verksamheten. Förutom uppdragsmyndigheterna har Åklagarmyndigheten och Migrationsverket deltagit i arbetet. Inom uppdraget har myndigheterna inhämtat internationell erfarenhet från Finland och under hösten har Polismyndigheten lagt grunden för ett fördjupat samarbete med Rumänien.

Polismyndigheten har vidtagit åtgärder i bekämpningen av internationella brottsnätverk. En översyn av myndighetens arbete med brottsområdet har påbörjats på såväl nationell som regional nivå. I detta arbete ingår att identifiera åtgärder i strukturen som kan stärka bekämpningen av brottsnätverken.

Samverkan mellan uppdragsmyndigheterna ska utgå från samlade lägesbilder och bidra till ökad kunskap om internationella brottsnätverk. Utmaningen i samverkan består i att omsätta denna kunskap i en myndighetsgemensam förmåga att agera, liksom för de enskilda myndigheterna att agera utifrån sina respektive uppdrag. Uppdragsmyndigheterna ser över möjligheten att formalisera samverkan i en skriftlig överenskommelse.

Internationell samverkan är en viktig framgångsfaktor för myndigheternas brottsbekämpning av internationella brottsnätverk. Denna samverkan existerar såväl på långsiktig strategisk nivå som i det direkta operativa arbetet. Polismyndigheten kan öka tillgången till den information som finns tillgänglig i andra länder och organisationer bland annat genom att fortsätta och utöka användningen av internationella operativa handläggare i det dagliga polisarbetet men också genom aktiviteter och insatser i en europeisk kontext.

Det brottsförebyggande arbetet är en viktig del i att begränsa mängden av organiserade tillgreppsbrott. Myndigheterna ska förebygga och motverka att personer med koppling till internationella brottsnätverk utnyttjar och missbrukar den fria rörligheten i EU i syfte att begå brott i Sverige. Åtgärder genomförs inom såväl underrättelsearbete som informationsspridning och kunskapshöjande åtgärder för att underlätta för myndigheterna att använda de rättsliga verktyg som finns för att bekämpa brottligheten.

Under hösten 2018 genomfördes insats Hermes för att i den operativa verksamheten pröva de förslag till åtgärder och arbetsmetoder som tagits fram i arbetet med regeringsuppdraget. Insatsen genomfördes i nära samverkan mellan fyra myndigheter, Polismyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten. Insatsen var en underrättelsebaserad passagekontroll (UPK) det vill säga den utgick från strategiskt viktiga platser och personer som identifieras.

Insats Hermes har bidragit till flera erfarenheter och lärdomar. Samverkan mellan uppdragsmyndigheterna är särskilt intressant för framtiden och något myndigheterna kommer att bygga vidare på.

Profilering och selektering kan vara ett effektivt verktyg i brottsbekämpningen. Under insatsen har polisen tagit stora kliv framåt med selektering av passagerartrafiken till sjöss. Svårigheten är att med högt tempo få operativ kraft vid gränspassagerna.

Inom Polismyndigheten är en koordinerad verksamhet med ett nära samarbete mellan regionerna en framgångsfaktor för bekämpning av brottsnätverken. Ett väl fungerande samspel mellan strategisk-, operativ-, underrättelse- och utredningsverksamhet är en förutsättning för en effektiv brottsbekämpning.

Polisens erfarenhet är att internationella brottsnätverk generellt är känsliga och lyhörda för brottsbekämpande åtgärder. För att nå ett långsiktigt resultat i bekämpningen av brottsnätverken krävs dock parallella åtgärder som används under en längre tidsperiod.

Under den återstående uppdragstiden fram till februari 2020 kommer myndigheterna att fortsätta utveckla samverkan med varandra och med andra myndigheter och aktörer. Därtill identifierar uppdragsmyndigheterna lagförslag för att förbättra bekämpningen av brottsnätverk. Uppdragsmyndigheterna kommer också att fatta beslut om åtgärder som ska genomföras och därefter kommer tiden att ägnas åt att införa, följa upp och förbättra åtgärderna efterhand.

1 Inledning

1.1 Uppdrag

Regeringen gav den 8 februari 2018 Polismyndigheten i uppdrag att öka förmågan att bekämpa organiserad tillgreppsbrottlighet som begås av internationella brottsnätverk. I uppdraget ingår att långsiktigt förstärka de polisiära insatserna samt säkerställa att organiserade tillgreppsbrott hanteras och utreds på ett ändamålsenligt sätt. Polismyndigheten ska även öka förmågan att delta i operativt internationellt polissamarbete mot organiserad tillgreppsbrottlighet.

Regeringen gav samtidigt Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen i uppdrag att utifrån sina respektive befogenheter utveckla sin samverkan på området. Enligt uppdraget ska myndigheterna analysera hur de kan samordna eller gemensamt vidta åtgärder som försvårar för internationella brottsnätverk att verka i landet. Myndigheterna ska därefter utvärdera och redovisa effekterna av vidtagna åtgärder. Slutligen ska myndigheterna vid behov ta initiativ till samverkan med ytterligare myndigheter samt med andra relevanta aktörer.

Denna rapport är den andra delredovisningen av uppdraget till Regeringskansliet. Rapporten redogör för möjliga åtgärder som myndigheterna kan genomföra för att öka förmågan att bekämpa brottsligheten. Regeringsuppdraget ska slutredovisas den 14 februari 2020. Den första delredovisningen som lämnades till Regeringskansliet i juni 2018 är en arbetsplan för uppdraget.

1.2 Bakgrund

Inresta multikriminella brottsnätverk står för en stor del av tillgreppsbrottligheten i Sverige. Brottsnätverkens avsättningsmöjligheter för olika typer av varor styr vad som stjäls. Det gäller allt från bostadsinbrott, stölder av fordon, fordonsdelar, större maskiner och verktyg, transporterat gods, butiksstölder, bränsle med mera.

Enligt Larmtjänst och försäkringsbranschen förs det ut stöldgods ur Sverige till ett värde av två miljarder kronor varje år. Den organiserade tillgreppsbrottligheten har fått en större geografisk utbredning. Det har också skett en mer varaktig etablering i landet med ökade kopplingar till lokalt förankrade kriminella aktörer. Brottsnätverken styrs av huvudmän i hemländerna dit också merparten av stöldgodset och brottsvinsterna förs eller transiteras genom. En stor del av godset förs ut med färja, fraktfartyg eller över Öresundsbron. Utförseln sker ofta av andra personer än de som utförde stölden. Stöldgods förs också ut i resandeflödet men då gods av mindre storlek.

Organiserad brottslighet är ett hot mot det demokratiska samhället och är identifierad som ett säkerhetshot i regeringens nationella säkerhetsstrategi.¹ Polismyndighetens arbete mot organiserad brottslighet har en hög prioritet. Ett mål är att begränsa möjligheten för aktörer inom internationell organiserad brottslighet att verka i Sverige.²

¹ Regeringskansliet, Statsrådsberedningen (2017) *Nationell säkerhetsstrategi*.

² Polismyndigheten (2018) *Polismyndighetens strategi mot allvarlig och organiserad brottslighet. Polisoperativ inriktning (POI)* (PM 2018:22).

Denna brottslighet drabbar många människor i deras närområde och skapar oro och otrygghet för den enskilde medborgaren. Brottsligheten orsakar också kostnader för vanliga medborgare och för samhället i sin helhet. Polismyndigheten arbetar såväl förebyggande som med operativt polis- och utredningsarbete för att förhindra nya brott och minska antalet brottsoffer. Myndigheten har också ett ansvar för att ge brottsoffer upprättelse och att se till att gärningsmän lagförs.

Det är av stor vikt att bekämpa tillgreppsbrottligheten för att skapa tilltro till rättssäkerheten, skapa trygghet hos medborgarna och för att skydda ekonomiska värden. Dessutom ökar den generella tryggheten hos medborgarna och i förlängningen förtroendet för samhället.

Den organiserade brottsligheten kan liknas vid ett isberg. Genom att bekämpa den synliga brottsligheten som inbrott och andra stölder kan finansieringen som möjliggör grövre brottslighet som narkotikabrott, terrorbrott och människohandel försvåras eller strypas. Förutom finansiering kan avvisning, påföljder och återtagande och förverkande av brottsvinster störa nätverkens verksamhet. En positiv effekt av bekämpningen av den organiserade tillgreppsbrottligheten kan därför vara att även annan grövre typ av brottslighet minskar.

Mycket har gjorts för att stävja utvecklingen. Framgångsrika insatser mot nätverken visar att myndigheterna gemensamt kan åstadkomma mycket och dessutom ännu mer tillsammans med andra länder. Det finns dock behov av att vidta ytterligare åtgärder för att försvåra för nätverken att bedriva och fördjupa sin organiserade brottslighet i Sverige. Förmågan att arbeta uthålligt mot internationella brottsnätverk behöver öka.

Tullverket och Kustbevakningen som bedriver kontrollarbete vid Sveriges gränser spelar också en central roll. En ökad samverkan med Polismyndigheten utifrån myndigheternas respektive befogenheter skulle kunna bidra till att öka upptäcktsrisken vid utförelse av stöldgods. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har dock det generella och övergripande ansvaret för brottsbekämpningen. Ett förstärkt samarbete mellan myndigheter såväl nationellt som internationellt försvårar för brottsnätverken att agera i Sverige.

1.3 Problembild

Polisen har en hög belastning med många skjutningar och annan grov brottslighet. Inom arbetet med regeringsuppdraget har konstaterats att brottslighet relaterad till de internationella nätverken inte alltid får den prioritet, de resurser och det mandat som annan grov brottslighet får.

Det är angeläget att agera tidigt och kraftfullt mot denna brottslighet. Genom att se helhetsperspektivet och tillsätta resurser tidigt minskar arbetsbelastningen totalt sett. Polisen har goda förutsättningar att hitta och kontrollera kriminella nätverk vid inresan och i gränsnära områden. Om resurser prioriteras till gränsen kan ett stort antal brott undvikas som nätverken annars skulle ha utfört under sin vistelse i landet.

Brist på information om och resurser för brottsligheten riskerar att resultera i att brott som har potential att utredas i ett större sammanhang skrivs av som enskilda företeelser. För att kunna bekämpa de internationella brottsnätverken måste det finnas information, kunskap och tillgängliga resurser för att se hel-

hetsbilden. Brottsligheten måste ses ur ett nationellt och internationellt perspektiv och inte endast som enskilda brott i lokalpolisområden. Det krävs även en förmåga att samordna brott, följa upp träffrapporter och tillgängliga resurser vid spaning- och utredningsenheter.

Vid Sveriges gränser arbetar Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, hädanefter uppdragsmyndigheterna, men det är bara Polismyndigheten som har i uppdrag att bekämpa tillgreppsbrotslighet. Tullverket och Kustbevakningen saknar befogenhet att agera på egen hand om de påträffar stöldgods. Det är en utmaning och därför krävs en väl fungerande samverkan mellan uppdragsmyndigheterna för att gemensamt kunna bekämpa den organiserade tillgreppsbrotsligheten.

1.4 Utgångsläge

Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen är alla brottsbekämpande myndigheter. Myndigheterna har dock utifrån sina uppdrag helt olika förutsättningar att arbeta med bekämpning av internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott. Nedan ges uppdragsmyndigheternas utgångsläge i arbetet med denna brottslighet.

1.4.1 Polismyndigheten

Pågående och avslutade uppdrag, projekt och insatser

Polismyndigheten har ett flertal pågående och avslutade uppdrag, projekt och insatser som har beröringspunkter med regeringsuppdraget. Nedan följer en sammanställning av de viktigaste uppdragen och projekten.

I maj 2018 redovisade Polismyndigheten i ett regeringsuppdrag hur poliskontroller i områden nära inre gräns kan användas mer effektivt.³ I redovisningen lämnar Polismyndigheten flera rekommendationer som har betydelse i arbetet mot organiserad gränsöverskridande brottslighet bland annat användande av modern teknik i övervakningssyfte.

Uppdragsmyndigheterna tillsammans med fler myndigheter har av regeringen fått i uppdrag att presentera förslag på åtgärder där verksamheten enligt Schengenutvärderingens rekommendationer behöver utvecklas.⁴ Det finns flera beröringspunkter inom gränsverksamheten mellan regeringsuppdragen. Uppdragen kommer att koordineras bland annat genom att några personer deltar i arbetet med båda uppdragen.

Den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet har växt fram ur två regeringsuppdrag⁵ och tio års samverkan mellan myndigheterna⁶.

³ Polismyndigheten (2018) *Redovisning av regeringsuppdrag Uppdrag till Polismyndigheten om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns* (Ju2018/01291/L4).

⁴ Regeringen (2018) *Uppdrag med anledning av Schengenutvärderingen av Sverige* (Ju2018/00780/PO).

⁵ Regeringen (2008) *Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten*. (Ju2008/5776/PO) och regeringen (2015) *Uppdrag till Polismyndigheten och andra berörda myndigheter att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet* (Ju2015/09350/PO).

Polisen leder det brottsbekämpande arbetet och satsningen utgår från en gemensam inriktning som beslutas av Samverkansrådet, där varje samverkande myndighet representeras av sin generaldirektör. Satsningen fokuserar på strategiska personer, särskilda brottsområden och lokala utsatta geografiska områden. Denna satsning har flera beröringspunkter med aktuellt regeringsuppdrag. Därför har även här kontakter tagits med personer som arbetar med satsningen.

*Eurosur*⁷/*NCC*⁸ är ett samarbete mellan EU:s medlemsstater och Frontex⁹ för att förbättra medvetenheten och öka den operativa kapaciteten vid de yttre gränserna. Eurosur/NCC ansvarar för att upprätthålla en nationell situationsbild avseende illegal migration, gränsöverskridande brottslighet och kriser kopplat till gräns. Inom ramen för Eurosur pågår ett externfinansierat EU-projekt med syfte att utveckla linjeverksamheten och underlätta koordinering mellan nationell, regional och lokal nivå. Vidare ska det garantera utbyte av information och samarbete mellan myndigheter med ansvar för gränskontroll, ge stöd till planering och genomförande av svensk gränskontroll, samordna operativa åtgärder tillsammans med andra medlemsstater och bidra till regelbunden mätning av effekterna av operativa åtgärder.

Som en följd av Polismyndighetens interna arbete på nationell nivå med regeringsuppdraget pågår i regionerna en översyn av det regionala arbetet mot internationella brottsnätverk. På nationell nivå har myndigheten i ett samverkansuppdrag mellan underrättelsetjänsten och gränspolisverksamheten tagit fram förbättringsförslag för samverkan och ett förtydligande av ansvarsfördelningen.¹⁰

Polismyndigheten har mellan åren 2013 och 2018 haft ett flertal projekt och insatser för att förebygga och bekämpa organiserad tillgreppsbrottlighet som begås av internationella brottsnätverk. Några insatser har genomförts på EU-nivå, andra har genomförts tillsammans med andra länder och vissa har varit nationella eller regionala insatser.

Arbetsmetodikerna i insatserna har ofta byggt på underrättelsebaserade passagekontroller (UPK) i resandeflödet i ett antal hamnar och operativa åtgärder mot utvalda personer som bedömts vara av särskilt intresse. Metodiken bygger dessutom på att enligt utlänningslagens¹¹ bestämmelser avvisa personer som kan antas komma att begå brott i Sverige.

Exempel på framgångsrika insatser är *Trident*, *Trinity*, *Boston*, *Auriga-Frost*, *Turnstone* och *Gunder/Gunvor*.¹² Polismyndigheten har även haft projekt mot

⁶ Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Migrationsverket, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Polismyndigheten, Tullverket och Åklagarmyndigheten.

⁷ European Border Surveillance System (Eurosur) projektet pågår fram till den 31 januari 2020.

⁸ National Coordination Centres (NCC).

⁹ Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex).

¹⁰ Polismyndigheten (2018) *Slutrapport Samverkansuppdraget mellan underrättelsetjänsten och gränspolisverksamheten* (A351.008/2018).

¹¹ Utlänningslag (2005:716).

¹² Polismyndigheten (2018) *Rapport gällande aktionsdagar i insats TRIDENT inom ramen för EMPACT prioritering Organised Property Crime (aktivitet 2.5)*, Polismyndigheten (2018) *Trinity - Insats mot organiserad rysktalande stöldbrottlighet Slutrapport*, Polismyndigheten (2017) *Operativ plan för projektet BOSTON*, Polismyndigheten (2015) *Handlingsplan för insats Auriga/Frost*, Polismyndigheten i Stockholms län (2014) *Redovisning från bedömandegruppen för insats Gunder* och Polismyndigheten i Skåne län (2014) *Uppföljning av insats Gunvor*.

seriebrottslighet som tack vare sitt framgångsrika koncept har permanentats. Ett exempel på detta är *CIRCA-gruppen* som är nationellt ansvarig för brottslighet som riktas mot äldre.¹³

För att nå ökad framgång i arbetet mot organiserade tillgreppsbrott är en genomgående lärdom från insatserna att arbetet behöver bedrivas genom offensiv polisverksamhet under tydlig ledning och koordinering samt grundlig utredning av brotten. Brottsligheten måste fortsätta vara prioriterad i linjeverksamheten. Det fordras ett uthålligt arbete men också en anpassning av den ordinarie verksamheten i Polismyndigheten.

Målsättning och strategi i arbetet

Polismyndighetens mål är att begränsa möjligheten för och motivationen hos aktörer inom internationell organiserad brottslighet att verka i Sverige.¹⁴ Myndigheten strävar efter att identifiera och lagföra brottsaktiva individer i ett tidigare skede, att kraftfullt möta de internationella mobila brottsnätverken och att utveckla bekämpningen av denna brottslighet så att den blir mer effektiv.¹⁵ Målet är att lagföra huvudpersonerna i brottsnätverken för stölderna, inte enbart uppköpare och transportörer för häleri.

Även om projekten och insatserna har varit framgångsrika kräver internationell organiserad brottslighet ett långsiktigt och uthålligt arbete. Det är inte ett brottsfenomen som upphör efter en tidsbegränsad insats. Polismyndigheten behöver därför ha ett effektivt arbete i den ordinarie verksamheten. Utgångsläget bör vara att se över struktur, samverkan och kunskap samt att ha ett tydligare fokus på brottsförebyggande åtgärder och kontroller i gränsnära områden.

1.4.2 Tullverket

Tullverket har idag uppgiften att ta ut skatter och avgifter till staten vid import från tredjeland samt att förhindra in- eller utförsel av varor med förbud, restriktion eller där krav för in- eller utförsel inte är uppfyllda.¹⁶ Grunden för en tullkontroll är att det föreligger en anmälningsskyldighet.¹⁷

Tullverket utför kontroll av transportmedel, containers, resande, bagage och varor i syfte att kontrollera att anmälningsskyldigheten har uppfyllts för varor som är belagda med förbud eller restriktion. Antal varugrupper som är reglerade för utförsel från Sverige är betydligt färre än varugrupper reglerade för införsel. Tullverket lade därför 98 procent av tullkontrolltiden på införselkontroller under 2017.¹⁸

¹³ Polismyndigheten (2018) *Förlorad livsintegritetskänsla CIRCA Brottslighet som riktas mot äldre*.

¹⁴ Polismyndigheten (2018) *Polismyndighetens strategi mot allvarlig och organiserad brottslighet. Polisoperativ inriktning (POI)* (PM 2018:22).

¹⁵ Polismyndigheten (2018) *Polismyndighetens strategi 2024* (PM 2018:23).

¹⁶ Tullverkets regleringsbrev samt i förordningen (2016:1332) med instruktioner för Tullverket.

¹⁷ Anmälningsskyldigheten är reglerad i artikel 139 och 267 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 952/2013 av den 9 oktober 2013 om fastställande av en tullkodex för unionen (tullkodex), 3 kap. 1 § tullagen (2016:253) samt i 4 § lagen (1996:701) om Tullverkets befogenheter vid Sveriges gräns mot ett annat land inom Europeiska unionen (inregränslagen).

¹⁸ Drygt 119 000 tullkontrolltimmar på inkommande transportmedel och 1 435 kontrolltimmar för utgående transportmedel under 2017 enligt uppgifter från Tullverket.

Utförelse av stöldgods är i sig inte en straffbelagd handling. Däremot är såväl stöld som häleri straffbelagt. Om en tulltjänsteman påträffar misstänkt stöldgods vid en utresekontroll kontaktas alltid polis för åtgärd. En tulltjänsteman kan bara hålla kvar transportmedlet och personerna så länge tullkontrollen pågår. Om polis inte kommer till platsen måste transportmedlet, godset och personerna släppas. Det tulltjänstemannen kan göra är att anteckna transportmedlets registreringsnummer och lämna det till polis. En tulltjänsteman har inte rätt att begära identitetshandlingar på de personer som kontrolleras.

1.4.3 Kustbevakningen

Kustbevakningen värnar liv, miljö och säkerhet till sjöss genom att kombinera sjöövervakning, räddningstjänst och sjöinformation. Kustbevakningen har till uppgift att bedriva sjöövervakning och utföra räddningstjänst till sjöss.

Den brottsbekämpande verksamhet som Kustbevakningen bedriver i hamnarna är idag begränsad till rattfyllerikontroller samt farligt gods- och lastsäkringskontroller.¹⁹ Möjligheter att genomföra rattfylleri- samt lastsäkringskontroller finns idag för samtlig personal i yttre kustbevakningsverksamhet medan möjligheter att genomföra farligt godskontroller är begränsade till en handfull medarbetare som har särskild utbildning på området.

Vid de tillfällen som Kustbevakningen inom ramen för farligt gods- och lastsäkringskontroller påträffar stöldgods i lastbärare saknar myndigheten möjlighet att använda tvångsmedel som exempelvis att gripa, kvarhålla och beslagta. Vid dessa tillfällen är Kustbevakningen hänvisad till att invänta polis.

Kustbevakningen medverkar i Polismyndighetens gränskontrollarbete genom att utöva kontroll av sjöfarten.²⁰ Kustbevakningen deltar i övervakningen av den svenska delen av EU:s yttre gräns och särskilt utpekade ställen för gränsövergångar samt kontrollerar besättningsmän och passagerare i sjötrafiken. Arbetet genomförs i nära samverkan med polisen, med utgångspunkt i myndigheternas gemensamma strategi.²¹ Kustbevakningen har även en handläggare placerad hos Polismyndigheten för deltagande i gränspolisstationens verksamhet och möten.

Regeringen har föreslagit en utökning av Kustbevakningens rättsliga befogenheter i en ny lag som föreslås träda ikraft i år. De förändringar i propositionen²² som har koppling till tillgreppsbrott är att Kustbevakningen i samband med sin dagliga verksamhet kan ingripa initialt mot till exempel tillgreppsbrott (indirekta brottsbekämpningen), men då i kontakt med Polismyndigheten. Kustbevakningen kommer alltså enligt förslaget inte att aktivt arbeta mot tillgreppsbrott men i de fall stöldgods påträffas vid exempelvis en lastsäkringskontroll har myndigheten möjlighet att initialt ingripa samtidigt som kontakt tas med Polismyndigheten/Åklagarmyndigheten för vidare åtgärder.

¹⁹ Lag (1982:395) om Kustbevakningens medverkan vid polisär övervakning och förordning (2007:853) med instruktion för Kustbevakningen.

²⁰ Utlänningslag (2005:716).

²¹ Polismyndigheten, Migrationsverket, Kustbevakningen, Sjöfartsverket, Tullverket och Säkerhetspolisen (2018) *Nationell strategi för integrerad gränsförvaltning* (Ju2017/04885/PO).

²² Regeringens proposition 2018/19:16 *En ny kustbevakningslag*.

2 Metod och internationell utblick

2.1 Projektorganisation

Uppdragsmyndigheterna har arbetat med uppdraget på ett praktiskt och lösningsfokuserat sätt. Uppdraget har hanterats som ett genomförandeuppdrag där åtgärder prövas i verksamheten. Den återstående uppdragstiden kommer att ägnas åt att besluta, införa, utvärdera och förbättra åtgärderna genom justeringar efterhand.

Uppdragsmyndigheterna har bildat en gemensam projektorganisation för arbetet med regeringsuppdraget. Det tillsattes projektgrupper med olika fokusområden; *brottsförebyggande åtgärder, gräns och inre kontroll, samordning, utredning och operativa resurser* och *internationell samverkan*. Projektgruppernas arbete påbörjades i juni och i september redovisade de förslag till åtgärder.

Polismyndigheten har haft en bred representation i projektgrupperna. Alla regioner har varit representerade i minst en grupp och den Nationella operativa avdelningen har varit representerad i alla grupper. Eftersom Polismyndigheten har ett större uppdrag inom regeringsuppdraget än de andra uppdragsmyndigheterna har arbetet i projektgrupperna tenderat till att ha ett stort fokus på polisens arbete.

Tullverket och Kustbevakningen har haft representanter i flera projektgrupper. Som komplement till projektgrupperna och för att få ett tydligare fokus på myndighetssamverkan har en samverkansgrupp mellan uppdragsmyndigheterna bildats.

Åklagarmyndigheten har bjudits in till arbetet med regeringsuppdraget och samverkan har skett på chefsnivå mellan myndigheterna. Migrationsverket har också bjudits in i arbetet och haft en representant i projektgruppen *gräns och inre kontroll*.

Många av de åtgärder och metoder som har arbetats fram av projektgrupperna prövades i en myndighetsgemensam insats under hösten. I avsnitt 4 finns mer information om insatsen och framgångar från denna. Flera projektgrupper fortsätter arbetet med att utveckla åtgärderna och ta fram underlag för att införliva dem i den ordinarie verksamheten.

Uppdragsmyndigheterna har även tillsatt en grupp som tittar närmare på åtgärder som kan kräva författningsändringar. Det kan bli aktuellt att tillsätta ytterligare grupper som tittar särskilt på vissa frågor som exempelvis teknisk utrustning och utbildning.

2.2 Internationell utblick

2.2.1 Finland

En del av kunskapsinhämtningen är att ta del av relevanta internationella erfarenheter på såväl operativ som strategisk nivå från länder med jämförbar situation som den som gäller för Sverige. Finland har en väl utvecklad organisation för samarbetet mellan polis, tull och gränsbevakning. Uppdragsmyndigheterna

har därför genomfört en studieresa till PCB-center²³ i Finland. Syftet med besöket var att få mer information om deras arbetssätt och förutsättningar för att få samverkan att fungera.

Myndighetssamverkan i Finland resulterar i en effektiv arbetsmetod för att hindra och kontrollera internationella brottsnätverk som passerar gränserna. Gränsmyndigheterna i Finland har maximerat sina resurser genom att satsa på det brottsförebyggande arbetet bland annat genom selektering av resandeflöden och att neka inresor för potentiella gärningsmän. Deras framgångsfaktorer är bland annat en tydlig struktur, ett klart rättsläge och gemensamma mål. Andra förutsättningar som de har tagit upp som viktiga för deras samarbete är följande:

- en gemensam organisation i PCB-center och gemensamma lokaler,
- att följa utvecklingen i realtid och dela information mellan myndigheterna,
- en lagstiftning om myndighetssamverkan,
- att dela tekniska lösningar som it-system,
- en brottsförebyggande enhet som är fristående i organisationen och följer den operativa verksamheten för att förbättra arbetssättet,
- att de har rätt att inhämta elektronisk kommunikation från misstänkta för denna typ av brottslighet och
- att det i organisationen finns ett förtroende för PCB-centrets arbete. Brottssamordning och ärendefördelning fungerar därmed väl trots att PCB saknar beslutsmandat.

Det finns mycket att lära av finländarnas arbetssätt. Arbetsmetoden tar myndighetssamverkan till en högre nivå. Ett gemensamt mål och en lag som stöder samverkan underlättar samarbetet mellan myndigheterna. Det är en stor skillnad mot situationen i Sverige där varken Tullverket eller Kustbevakningen har befogenhet att agera mot tillgreppsbrott.

2.2.2 Rumänien

Polismyndigheten besökte Rumänien i december 2018. Syftet med resan var att lägga grunden för ett mer etablerat samarbete med rumänsk polis i kampen mot den organiserade brottsligheten och inom it-brottslighet där Rumänien ligger i framkant.

Flera frågor diskuterades bland annat möjligheten att placera rumänsk polis tillfälligt i Sverige på motsvarande sätt som gjorts i andra europeiska länder med gott resultat. I dessa länder har samarbetet bidragit till att förhindra brottslighet och till en bättre underrättelse om organiserad brottslighet. Samarbetet har varit effektivt ur ett operativt perspektiv och ett bra komplement till Europol och Interpol.

Informationsutbytet genom polismyndigheternas internationella kontaktpunkt (SPOC)²⁴ bedömdes fungera väl från båda parter. Förfrågningar bemöts snabbt och effektivt.

²³ National Police Customs and Border Guard Crime Intelligence and Analysis Center.

²⁴ Single Point of Contact (SPOC), se avsnitt 3.2.2.

3 Uppdragsmyndigheternas åtgärder

För att nå större framgång i arbetet mot organiserad tillgreppsbrottlighet krävs att åtgärder vidtas inom flera områden. Polismyndigheten behöver förstärka viss verksamhet som arbetar med bekämpning av internationella brottsnätverk. Uppdragsmyndigheterna behöver utveckla samverkan med varandra och med andra myndigheter och aktörer. Myndigheterna behöver bli bättre på att sprida aktuella lägesbilder om internationella brottsnätverk internt och externt. Slutligen kan vissa författningsändringar underlätta arbetet för de brottsbekämpande myndigheterna.

I redovisningen sammanställs åtgärderna under följande rubriker.

- Struktur
- Samverkan
- Kunskap och kommunikation
- Lagstiftning

Regeringsuppdraget är uppdelat i två delar. Uppdraget i den första delen är enbart riktad till Polismyndigheten. Åtgärderna som presenteras under struktur, kunskap och kommunikation samt internationell samverkan avser därför enbart Polismyndigheten. De åtgärder som avser uppdragsmyndigheterna, det vill säga den andra delen av uppdraget, presenteras under nationell samverkan och under lagstiftning.

Åtgärderna sammanställs i rutor under ovan nämnda rubriker. I texten ges sedan en mer omfattande beskrivning av åtgärden. Åtgärderna varierar från mer omfattande förändringar till mindre justeringar. Vissa av de åtgärder som presenteras kommer att utvecklas i det kommande arbetet.

3.1 Struktur

Åtgärder: Inom Polismyndigheten pågår ett fortlöpande utvecklingsarbete av brotts- och ärendesamordningen. Ett av målen med arbetet är att hitta metoder som särskilt gynnar en effektiv bekämpning av internationella brottsnätverk. En arbetshypotes är att den nationella brottsamordningen får ett samordningsansvar för arbetet mot internationella brottsnätverk och vid behov kan sammankalla kompetenser på nationell nivå såsom underrättelse, gräns, utredning, spaning och internationell samverkan.

Det pågår ett arbete där regionerna ser över sin struktur och organisation för att hitta effektiva arbetsmetoder att utreda internationella brottsnätverk. I det arbetet ingår att överväga att utse en operativ koordinator (regional kontaktpunkt) som är mottagare av underlag för operativa åtgärder. En framgångsfaktor för detta är att regionerna också skapar en mottagarförmåga med resurser som koordinatören kan ta i anspråk. Det gäller alla kompetenser men främst spanings- och utredningskompetens.

I regionernas översyn ingår även att hitta former för att på regional nivå fungera som metod- och verksamhetsstöd och vid behov biträda utredningsverksamheten på lokal nivå i ärenden som rör internationella brottsnätverk.

Polismyndigheten har vidtagit åtgärder i bekämpningen av internationella brottsnätverk. Översyn av arbetet pågår på flera håll och vissa uppdrag har påbörjats inom myndigheten. I detta arbete ingår att identifiera åtgärder i strukturen och en anpassning av den ordinarie verksamheten inom myndigheten som kan stärka bekämpningen av nätverken.

Utveckling av brotts- och ärendesamordningen

Polismyndighetens nationella operativa avdelning (Noa) har ett utpekat ansvar för arbetet med bekämpning av internationella brottsnätverk.²⁵ För brottslighet som rör sig över större geografiska områden är det viktigt att ha en brotts- och ärendesamordning. Genom samordning på nationell, regional och lokal nivå ökar möjligheten att se brotts samband och kunna skilja ut seriebrott från andra mängdbrott. Ett antal brottskoder ska därför samordnas i hela landet bland annat bostadsinbrott.

Polismyndigheten beslutade i januari 2016 att inrätta en nationell modell för brottsamordning med en enhetlig struktur och en gemensam verksamhetsidé.²⁶ En brottsamordningsfunktion har därefter byggts upp på nationell, regional och lokal nivå. Funktionen arbetar uteslutande med seriebrott och huvudinriktningen är mobil organiserad brottslighet. En inspektion av myndighetens ärende- och brottsamordning visade brister i funktionerna och det pågår ett arbete med att åtgärda dessa.²⁷

Brotts- och ärendesamordning är en viktig del av utredningsprocessen och ställer krav på gemensamma utgångspunkter och ansvar för helheten. Väl utförd bidrar den till en effektivare utredningsverksamhet och i förlängningen till ökad lagföring.

Brottsamordningen behöver ha ett nära samarbete och erfarenhetsutbyte med flera kompetenser såsom underrättelse, gräns, utredning, spaning och internationell samverkan. Det har efterfrågats ett forum där funktioner som arbetar med seriebrottslighet samordnar, samverkar och tar del av varandras erfarenheter.

Inom Polismyndigheten pågår ett fortlöpande utvecklingsarbete av brotts- och ärendesamordningen. Ett av målen med arbetet är att hitta arbetsmetoder som särskilt gynnar en effektiv bekämpning av internationella brottsnätverk.

En arbetshypotes är att den nationella brottsamordningen ska få ett samordningsansvar för internationella brottsnätverk och vid behov sammankalla kompetenser på nationell nivå till samverkan och erfarenhetsutbyte. Den nationella brottsamordningsfunktionen har redan idag delvis detta uppdrag. Funktionens uppdrag skulle dock kunna formaliseras och förtydligas. En ytterligare uppgift för funktionen skulle kunna vara att följa upp fördelade ärenden och samordna regionala operativa koordinatörer, som beskrivs närmare nedan.

²⁵ Polismyndigheten (2018), *Polismyndighetens strategi mot allvarlig och organiserad brottslighet Polisooperativ inriktning (POI)* (PM 2018:22).

²⁶ Polismyndigheten (2016), *Beslutsprotokoll – Inrättande av en nationell modell för brottsamordning i Polismyndigheten* och Polismyndigheten (2016), *Slutrapport – En nationell modell för brottsamordning* (A331.823/2015).

²⁷ Polismyndigheten (2018), *Polismyndighetens ärende- och brottsamordning Tillsynsrapport 2018:2* och Polismyndigheten (2018), *Beslutsprotokoll – omhändertagande av rekommendationer i Tillsynsrapporten ärende- och brottsamordning 2018:2* (A424.132/2017).

En operativ koordinator som samordnar regionen

Internationella brottsnätverk rör sig ofta under kort tid, med hög brottsaktivitet över stora geografiska områden som inkluderar flera regioner. En viktig framgångsfaktor är därför en koordinerad verksamhet med ett nära samarbete mellan regionerna så att pågående operativa insatser kan fullföljas trots brottsnätverkens mobilitet.

Det pågår ett arbete där regionerna ser över sin struktur och organisation för att hitta effektiva arbetsmetoder för att utreda internationella brottsnätverk. I det arbetet ingår att överväga att utse en operativ koordinator som är mottagare av underlag för operativa åtgärder. Med en operativ koordinator kan en regions samlade spanings- och utredningsresurser användas mer effektivt. Regionen behöver också ha en mottagarförmåga med resurser som koordinatören kan ta i anspråk. Det gäller alla kompetenser men främst spanings- och utredningskompetens.

Koordinatorns roll är att ha en övergripande helhetssyn över regionens spaningsresurs samt ett nära samarbete med brottsamordningsfunktionen. Koordinatören ska i samråd med berörda spaningsledare koordinera befintliga spaningsresurser i regionen och kunna inleda operativa spaningsinsatser mot internationella brottsnätverk och pågående seriebrottslighet. I uppdraget ska även ligga att koordinera påföljande omedelbara utredningsåtgärder och tidig bevissäkring i syfte att undvika att dessa ärenden redan initialt går i stå.

En förstärkt utredningsförmåga för internationella brottsnätverk

Att utreda internationella brottsnätverk som begår stölder kräver uthållighet, spaningsresurser, internationell samverkan och kompetens inom området. I projektgrupperna och i rapporter inom Polismyndigheten²⁸ påtalas att en framgångsfaktor i arbetet med organiserade tillgreppsbrott är kontinuitet och erfarenhet hos utredarna som de förvärvar först efter en tids arbete. En utredningsgrupp som är intakt över tid ökar därmed möjligheten att behålla fokus mot misstänkta individer.

I regionernas översyn av sin struktur och organisation ingår även att se över utredningsverksamheten av internationella brottsnätverk. Regionerna bör överväga att tillsätta en särskilt avdelad förmåga som kan fungera som metod- och verksamhetsstöd samt vid behov kunna biträda i utredningar av ärenden på lokal nivå. Förmågan bör även ha möjlighet att utreda nyckelärenden, det vill säga ärenden mot tongivande personer i brottsnätverken. Detta ligger även i linje med myndighetens beslut om att regionerna ska tilldela personalresurs i syfte att förhindra organiserad stöldbrottslighet.²⁹

²⁸ Polismyndigheten (2018), *Redovisning av regionsuppdraget IBN* (region Stockholm gränspolisnheten), Polismyndigheten i Stockholms län (2014), *Arbetsätt och strategier mot bostadsinbrott i Oslo. Redovisning av ett studiebesök med rekommendationer för arbetet mot bostadsinbrott i den nya Polismyndigheten*, Polismyndigheten (2013), *Exitplan. Viktiga åtgärder och förslag på utveckling av arbetet mot bostadsinbrott i samband med avvecklingen av den länsgemensamma insatsen och överlämning till linjeverksamheten*.

²⁹ Polismyndigheten (2018), *Beslut om förebyggande arbetsmetod i syfte att motverka mobila vinningskriminella* (A.021.758/2018).

3.2 Samverkan

Åtgärder: Utveckla samarbetet mellan Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen samt se över om samverkan kan formaliseras genom en skriftlig överenskommelse på såväl strategisk som operativ nivå samt inom underrättelseområdet. Konkreta åtgärder som det formaliserade samarbetet kan resultera i är bland annat att prioritera och samordna närvaron av uniformerad personal vid gräns och gränsnära områden, införa gemensamma utsättningar på nationell nivå, dela underrättelseinformation i större utsträckning och se över möjligheterna till ett ökat samarbete inom teknisk utrustning.

Ett kontinuerligt informations- och erfarenhetsutbyte om internationella brottsnätverk mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten vilket kan förbättra samsynen mellan polis och åklagare rörande förundersökningar och förundersökningsåtgärder.

Utveckla och samordna hur Polismyndigheten omhändertar och vidarebefordrar information avseende internationella brottsnätverk från polisens internationella kontaktpunkt (SPOC) ut i organisationen. Öka tillgången till den information som finns tillgänglig i andra länder och organisationer genom att fortsätta och utöka användningen av internationella operativa handläggare i det dagliga arbetet. Skapa förutsättningar för internationella kontakter, arbetsmetoder och insatser genom EMPACT.

3.2.1 Nationell samverkan

Samverkan mellan uppdragsmyndigheterna

Samverkan mellan myndigheter ska utgå från samlade lägesbilder och bidra till ökad kunskap om ett brottsfenomen. Utmaningen i samverkan består i att omsätta denna kunskap i en myndighetsgemensam förmåga att agera, liksom för de enskilda myndigheterna att agera utifrån sina respektive uppdrag. ”För att kunna bekämpa brottsligheten behöver de samverkande myndigheterna ha ett större fokus på de övergripande myndighetsgemensamma målen och de effekter som eftersträvas, än på den enskilda myndighetens resultatmål.”³⁰

Uppdragsmyndigheterna har i arbetet med regeringsuppdraget hämtat inspiration från PCB-center i Finland, se avsnitt 2.2.1. PCB-center är ett bra exempel på en långtgående och utvecklad samverkan mellan myndigheter som arbetar med gränsfrågor. Att genomföra ett liknande arbetssätt i Sverige är en omfattande förändring och inget som sker inom ramen för ett regeringsuppdrag. Om det finns en politisk vilja till ett sådant mer omfattande samarbete bör frågan utredas.

Formaliserat samarbete

Uppdragsmyndigheterna har alla ett brottsbekämpande uppdrag även om uppdragen skiljer sig åt. Gemensam målsättning för det brottsbekämpande uppdra-

³⁰ Nationella underrättelsecentret (Nuc) (2017) *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2018-2019*.

get är dock att minska brottsligheten och öka tryggheten. Genom att använda respektive myndighets befogenheter och resurser, stärks och utvecklas samverkan i gränskontrollerna mot den gränsöverskridande brottsligheten samtidigt som effektiva arbetsmetoder kan utvecklas. Myndigheterna kan då stödja varandra i den operativa verksamheten.

För att få en mer långsiktig och hållbar samverkan ser uppdragsmyndigheterna över om samverkan, utifrån respektive myndighets befogenheter, kan formaliseras genom en överenskommelse och viljeinriktning mellan myndigheterna. Överenskommelsen bör avse det strategiska och operativa området men även ett underrättelseperspektiv. Den bör syfta till att fatta övergripande strategiska beslut och beslut om projekt, inriktningar, prioriteringar, insatser och resursfördelning. Slutligen bör den även underlätta utbyte av underrättelseinformation om fenomen och trender.

Platsbaserat arbete

Inom underrättelseverksamheten finns ofta bra kunskap om vilka områden som utgör aktuella eller återkommande platser för internationella brottsnätverk. Bra kunskap finns även om strategiska passager vid gräns men även inne i landet. Genom att koordinera uppdragsmyndigheternas bemanning och prioritera frekvent besökta platser kan uniformerad personal finnas tillgänglig exempelvis vid gräns, hamnar och i gränsnära område i större utsträckning än idag.

Målsättningen med det platsbaserade arbetet är att öka upptäcktsrisken genom att ha uniformerad personal mer strategiskt utplacerad och tillsammans kunna täcka upp fler gränsövergångar. Uniformerad personal, oavsett om det är polis, tull eller kustbevakning, vid gränsövergångarna är avskräckande för individer som begår gränsöverskridande kriminell verksamhet.

Gemensamma utsättningar

Ökad samverkan mellan myndigheterna och en gemensam lägesbild bidrar till en ökad reaktionsförmåga och ett mer effektivt nyttjande av resurser. Gemensamma utsättningar kommer att införas på prov för att sedan utvärderas. Genom att införa gemensamma utsättningar för uppdragsmyndigheterna kan myndigheterna få en gemensam lägesbild och en bättre samverkan. Den gemensamma lägesbilden kan spridas inom respektive myndighet. I förlängningen kan det öka myndigheternas förmåga att bekämpa den aktuella brottsligheten.

Dela underrättelseinformation

En viktig del i kampen mot organiserad brottslighet är att myndigheter samverkar och kan utbyta information med varandra. Möjligheten att samla in och lagra underrättelseinformation är kopplad till respektive myndighets befogenheter. LUS-lagen³¹ som trädde ikraft 2016 syftar till att underlätta informationsutbytet mellan myndigheter som samverkar för att förhindra eller upptäcka brottslig verksamhet som är av allvarlig eller omfattande karaktär och bedrivs i organise-

³¹ Lag (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet.

rad form eller systematiskt av en grupp individer. Även om det finns begränsningar för informationsutbyte mellan myndigheterna ger lagen uppdragsmyndigheterna utifrån sina befogenheter möjlighet till ett utökat utbyte av underrättelseinformation.

Uppdragsmyndigheterna har redan idag ett utbyte av underrättelseinformation. Liksom på andra områden finns det även här anledning och möjlighet att utveckla informationsutbytet.

Samarbete kring teknisk utrustning

Brott utförda av internationella brottsnätverk utförs i stor omfattning, med geografisk spridning och med hög hastighet. Det systematiska passerandet av landsgränser är utmärkande för brottsligheten. Uppdragsmyndigheterna har behov av tekniskt stöd för att befinna sig på rätt plats vid rätt tid. Modern teknik gör det möjligt för myndigheterna att effektivare övervaka och kontrollera trafiken in och ut ur Sverige. Exempel på den tekniska utrustning som används i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda gränsöverskridande brottslighet är kameror som läser av nummerskyltar på fordon och biometriska sensorer som ansiktsigenkänning och fingeravtrycksläsare.

Inköp och uppdatering av teknisk utrustning innebär stora investeringar för myndigheterna. Uppdragsmyndigheterna bör därför se över möjligheten till ett ökat samarbete kring den tekniska utrustningen inom de områden där myndigheterna har gemensamma verksamhetsbehov. Ett sådant samarbete skulle kunna finansiera fler investeringar i teknisk utrustning.

Samverkan med Åklagarmyndigheten

Ett informations- och erfarenhetsutbyte

Det är viktigt att Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten har en gemensam målbild om vad myndigheterna kan åstadkomma avseende organiserad tillgreppsbrottslighet.

Myndigheterna behöver vara överens om vad som ska tas med i förundersökningen, dvs. balans mellan förundersökningsbegränsning, straffvärde och målsägarperspektiv. Dessa faktorer är inte helt förenliga. Förundersökningsbegränsning ska se till att utredningsresurser används effektivt och rationellt. En förundersökning där många brott kunnat ledas i bevis ger ett högre straffvärde och eventuellt utvisning. Utifrån målsägarperspektivet är det viktigt att få återkoppling inom rimlig tid och att brottet utreds med goda förutsättningar för fällande domar.

I Polismyndighetens samverkan med Åklagarmyndigheten under regeringsuppdraget har frågor identifierats där samverkan kan utvecklas. Kontinuerliga möten med informations- och erfarenhetsutbyte mellan polis och åklagare om internationella brottsnätverk skulle kunna ge en ökad förståelse för brottsområdet och en bättre samsyn kring förundersökningen och förundersökningsåtgärderna.

I arbetet mot internationella brottsnätverk är det av stor vikt att polis och åklagare använder alla tillgängliga verktyg för att försvåra för nätverken att bedriva

sin kriminella verksamhet. I brottsutredningen kan frågan om utvisning på grund av brott samt återreseförbud aktualiseras. Fällande domar från andra länder mot misstänkta personer bör inhämtas. Även frågan om förverkande av brottsverktyg bör övervägas under utredningen. Transportbilar för gods och personer kan betraktas som ett brottsverktyg och hjälpmedel som vid vissa typer av tillgreppsbrott ska förverkas.

Flytta utredning till berörd region

De brott som upptäcks vid gränskontrollerna är ofta häleri i samband med utförelse av stöldgods. Om polisen kan härleda gods till stöldtillfället kan det ha betydelse för såväl brottsrubricering som sammankoppling med andra brott. Det innebär i sin tur oftast ett högre straffvärde och ökad möjlighet till beslut om utvisning i samband med dom. Det ökar även polisens möjlighet att lagföra huvudpersonerna i brottsnätverken, inte enbart uppköpare och transportörer.

Utredningar av brottsaktiva nätverk kan växa till omfattande utredningar som går över regiongränser. Nu när Polismyndigheten är sammanslagen till en myndighet är förutsättningarna ännu bättre att hålla ihop organisationen och på ett effektivt sätt utnyttja samlade resurser över regiongränser. I många ärenden är det mest effektivt att ärendena slås ihop och bedrivs där stölden utfördes. Utredningsansvaret, där det är möjligt och lämpligt, bör flyttas till den region där ursprungsbrottet utfördes. Det överensstämmer även med beslutade styrdokument.³² När ett ärende flyttas ska det dock alltid ske i samråd med åklagare och den nationella brottsamordningsfunktionen.

Det finns dock vissa svårigheter med att flytta ärenden. Om det finns en person häktad för häleriet ska hänsyn tas till tidsfrister. Det kan vara svårt att genomföra en omfattande stöldutredning under dessa frister. Även andra praktiska problem som bland annat domstolarnas forumregler, Åklagarmyndighetens regler och transport och magasinering av stöldgods kan utgöra ett hinder för metoden.

I det fortsatta arbetet kommer Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten att förutsättningslöst se över om det är möjligt och i sådana fall hur en flytt av ett ärende praktiskt och juridiskt kan hanteras.

Samverkan med andra myndigheter

Uppdragsmyndigheterna har i den första etappen av regeringsuppdraget fokuserat på den gemensamma samverkan mellan uppdragsmyndigheterna och med Åklagarmyndigheten och Migrationsverket. Projektgrupperna har identifierat fler områden och myndigheter som kan vara aktuella för samverkan. I det fortsatta arbetet kommer dessa att följas upp.

Därutöver har kontakt tagits med den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet eftersom det finns beröringspunkter mellan uppdragen, se avsnitt 1.4.1. Inom satsningen finns det lång erfarenhet av myndighetssamverkan och bra kontaktvägar till andra myndigheter som kommer att tas tillvara.

³² Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten (2016) *Överenskommelse om ärendesamordning mellan Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten* (A166.718/2016).

Övrig samverkan

Uppdragsmyndigheterna behöver fortsatt utveckla samverkan kring internationella brottsnätverk med hamnar och rederier och annan gränsnära verksamhet. Myndigheterna måste sprida kunskap och gemensamma lägesbilder kring den gränsöverskridande brottsligheten vilket kan skapa ett bättre samarbetsklimat och bidra till att reducera denna brottslighet.

Inom näringslivet och i civilsamhället har kontakt har tagits med passagerarrederi-branschen och Samverkan mot brott (Grannsamverkan). En fortsatt dialog kring brottsfenomenet pågår med Svensk handel, försäkringsbranschen med flera. I vår planeras för ett kunskapsutbyte och samverkan med branscher och näringsliv för att tillsammans höja den gemensamma förmågan.

3.2.2 Internationell samverkan

Det krävs internationell samverkan för att nå framgångsrika resultat i myndigheternas brottsbekämpning av internationella brottsnätverk. Denna samverkan existerar såväl på långsiktig strategisk nivå som i det direkta operativa arbetet. Det är av stor vikt att alla medarbetare som arbetar mot internationella brottsnätverk också har tillgång till den information som finns tillgänglig i andra länder och organisationer. Ett väl fungerande utbyte av information stödjer operativa åtgärder som myndigheterna genomför.

Internationell samverkan ska vara närvarande i alla moment i bekämpningen av internationella brottsnätverk och är alltså inte en separat företeelse. Det är därför viktigt att de internationella kontakterna kopplas mot den organisation som Polismyndigheten har för att bekämpa internationella brottsnätverk.

Såväl Tullverket som Kustbevakningen har en internationell samverkan inom sina områden. Detta avsnitt tar dock sikte på Polismyndigheten eftersom myndigheten fått ett uppdrag att öka sin förmåga på detta område.

Internationell information ut i organisationen

Idag kanaliseras information och förfrågningar genom Polismyndighetens internationella kontaktpunkt (Single Point of Contact, SPOC). Hit inkommer frågor från andra länder om pågående ärenden eller information för svensk polis att följa upp. Det kan till exempel handla om iakttagelser vid utländska gränspassager där landet i fråga vill delge Sverige information som kan leda till ett ingripande på svensk mark. På motsvarande sätt delger Polismyndigheten andra länder samt Europol sammanställningar och underrättelseinformation.

Polismyndigheten kan utveckla och samordna hur myndigheten internt omhändertar och vidarebefordrar information avseende internationella brottsnätverk. Genom en tydligare struktur för arbetet med internationella brottsnätverk, vilket beskrivs i avsnitt 3.1, har Polismyndigheten goda förutsättningar att utveckla den interna hanteringen av frågor och information som inkommer om den aktuella brottsligheten till myndighetens internationella kontaktpunkt (SPOC).

Internationella insatser

Internationella insatser är också en framgångsfaktor för att motverka stöldligor. Genom gemensamma insatser på EU-nivå kan ligornas aktiviteter hejdas eller störas. Internationella insatser kan komplettera det reguljära arbete som sker på nationell nivå och därmed förstärka det.

EMPACT³³ är ett forum för samarbete mellan EU-medlemsstaternas brottsbekämpande myndigheter. Svenska myndigheter som deltar är Polismyndigheten, Tullverket, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket. En av prioriteringarna inom EMPACT är organiserade tillgreppsbrott. Sverige har därmed goda förutsättningar att fortsätta prioritera detta område för framtida insatser i syfte att förstärka det nationella arbetet mot internationella brottsnätverk.

I gemensamma aktioner, s.k. Joint Action Days kan Sverige tillsammans med andra länder genomföra samlade insatser mot brottslig verksamhet. Genom arbete i gemensamma utredningsgrupper, s.k. Joint Investigation Teams får Sverige möjlighet att bedriva utredningsarbetet med stor kraft i samarbete med flera länders brottsbekämpande myndigheter.

Det finns också möjlighet till gränsöverskridande samarbete i enhetlighet med de så kallade Prümrådsbeslutet³⁴. Genom detta EU-regelverk finns det möjlighet att under insatser ha personal från andra länder som bistår på svenskt territorium. Denna möjlighet kan utvecklas och utnyttjas i större utsträckning och integreras i den nationella planeringen.

Internationella operativa handläggare

Internationella operativa handläggare (IOH) utgör ett stöd i regionerna och polisområdena i ärenden med internationell koppling. De har kunskap om de internationella verktyg som finns och kan användas i brottsbekämpningen. Exempelvis har de tillgång till internationella register som Europols och Interpols databaser. Erfarenheter visar att dömda personer som ingår i internationella brottsnätverk ofta återfaller i samma typ av brott. Det är därför viktigt att internationellt inhämta och dela information kring ärenden som avgjorts i domstol.

Internationella operativa handläggare är en organisatorisk del av den internationella kontaktpunkten (SPOC) och på så sätt säkras kopplingen mellan den nationella, regionala och lokala nivån. Hela myndigheten kan genom dessa handläggare dra nytta av det internationella samarbetet och få tillgång till den information som finns tillgänglig i andra länder. Idag finns det internationella operativa handläggare i samtliga regioner, hittills 27 stycken. Genom att polisen fortsätter och utökar användningen av internationella operativa handläggare i det dagliga arbetet kommer tillgång och tillgänglighet till den internationella informationen att öka.

³³ European Multidisciplinary Platform Against Criminal Threats (EMPACT).

³⁴ Europeiska unionen (2008) *Rådsbeslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.*

Internationell samverkan på strategisk nivå

Flera europeiska länder är i fokus vad gäller internationell organiserad brottslighet. Här kan ett närmare samarbete mellan Sverige och dessa länder bidra till att stärka arbetet mot internationella brottsnätverk, t.ex. genom informationsutbyte och riktade insatser. Även frågan om lagföring i hemlandet och återtagande/förverkande av brottsvinster är viktiga frågor att föra en strategisk dialog om. Här kan bilaterala samarbetsavtal ibland vara framgångsrika i bekämpningen av internationella brottsnätverk eftersom de lägger grund för ett fördjupat samarbete mellan två länder.

Sambandsmän

Samarbete med andra stater som är aktuella inom brottsområdet kan även etableras genom kontakt med sambandsmän inom PTN-samarbetet (Polis och Tull i Norden), Europol eller i de fall länderna finns representerade i Sverige med en nationell sambandsman.

När ett land har identifierats som hemvist för brottslingar som på ett organiserat sätt tar sig till Sverige och begår egendomsbrott kan sambandsmannen tillfälligt fördjupa samarbetet. Sambandsmannen kan kontakta det aktuella värdlandets polismyndighet eller Interpolkontor för ett närmare samarbete i aktuellt ärende.

Både Polismyndigheten och Tullverket har idag sambandsmän placerade runt om i världen inom PTN-samarbetet. Samarbetet avser all slags gränsöverskridande brottslighet där man förebygger, samordnar och effektiviserar brottsutredningar i det land/länder som man verkar i.

Medlemsländernas europolsambandsmän i Haag skapar även förutsättningar för informationsutbyte, operativ samverkan inom EU och kan fungera som en resurs vid olika insatser.

3.3 Kunskap och kommunikation

Åtgärder: Sammanföra befintliga jourer till en nationell beslutsfattarjour som ger stöd till handläggare i utlänningsärenden samt införa en nationell gränsjour som ger stöd och råd till personal i yttre tjänst. Se över de rättsliga förutsättningarna att avvisa en EES-medborgare av hänsyn till allmän ordning och säkerhet.

I större utsträckning genomföra markerande och informationsinhämtande samtal med personer som selekterats ut som intressanta samt utveckla användandet av automatisk registreringsskyltläsning.

Förbättra informationsöverföring inom Polismyndigheten så att gränspersonal och ingripandeverksamhet känner till modus och mönster för nätverken. Förankra gränsverksamheten lokalt och se till att underrättelseinformation når ut till all berörd verksamhet.

Öka kunskapen om organiserade tillgreppsbrott i utredningsarbetet. Se över behov av utbildning om internationella brottsnätverk i grundutbildningen och i fortbildningar.

Kommunicera information och kunskap i avsikt att skapa ett brottsbekämpande engagemang men också för att redovisa olika vidtagna åtgärder med framgångsrika resultat.

Det brottsförebyggande arbetet är en viktig del i att begränsa mängden av organiserade tillgreppsbrott. Tre faktorer behöver vara uppfyllda för att ett brott ska begås, en motiverad gärningsman, ett lämpligt objekt och avsaknad av kontroll. En utgångspunkt för det brottsförebyggande arbetet är därmed att minska någon av dessa faktorer men helst alla tre.

Rutinaktivitetsteorin (brottstriangeln)



3.3.1 Nationellt stöd i utlänningsrätt

Ett effektivt sätt att bekämpa den organiserade tillgreppsbrottsligheten är att stoppa kriminella aktörer vid gränsen och neka dem resa in i Sverige. Vid gränsovergångar och gränsnära områden har brottsbekämpande myndigheter större möjlighet att upptäcka misstänkta personer och fordon eftersom det är en begränsad yta för myndigheterna att kontrollera. När personerna väl är inresta förflyttar de sig snabbt och sprider sig över stora geografiska områden.

Det huvudsakliga uppdraget vid gränskontroll är att bedöma om en person uppfyller villkoren för inresa. I ett större perspektiv syftar den gränskontrollerande verksamheten till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, förhindra och upptäcka gränsöverskridande brottslighet.

Många internationella brottsnätverk som begår brott i Sverige reser in via andra Schengenländer. Inresor i Sverige via inre gräns försvårar möjligheterna att genomföra personkontroller eftersom unionsrätten ger rätt till fri rörlighet. Sverige har en tillfälligt återinförd gränskontroll vid inre gräns vilket ger gränspolisen större möjligheter att vid inre gräns kontrollera såväl inresande som utresande.³⁵

Översyn av rättsliga förutsättningar att avvisa EES-medborgare

Det föreligger ett behov av att förebygga och motverka att personer med koppling till internationella brottsnätverk utnyttjar och missbrukar den fria rörlighet-

³⁵ Regeringen (2018) *Tillfälligt återinförande av gränskontroll vid inre gräns*, (Ju2018/04833/PO), Polismyndigheten (2018) *Beslut om ny inriktning och omfattning av den återinförda gränskontrollen vid inre gräns enligt RPC beslut (A197.938/2018)*.

en i syfte att begå brott i Sverige. Möjligheten att avvisa en EES-medborgare av hänsyn till allmän ordning och säkerhet ska enligt EU-domstolen tolkas restriktivt.³⁶ Polismyndigheten har av dessa skäl generellt haft en försiktig inställning till att avvisa EES-medborgare på denna grund.

Lagstiftningen inom detta område ändrades 2014.³⁷ Det råder olika tolkningar av hur lagen ska tillämpas. Polismyndigheten ser därför över av de rättsliga förutsättningarna för avvisning av EES-medborgare och uppdaterar den interna rättsliga vägledningen³⁸ för beslutsfattare vid gränspolisen. Myndigheten tar även fram ett metodstöd för handläggning och beslut av avvisningsärenden av EES-medborgare med koppling till internationella brottsnätverk. Dessa åtgärder kommer att underlätta för polisen att använda de rättsliga verktyg som finns för att bekämpa brottsligheten.

Nationell beslutsfattarjour och nationell gränsjour

Polismyndigheten har en jourverksamhet som stöd för handläggare vid beslut i utlänningsärenden. En nationell beslutsfattarjour ökar förutsättningarna för en mer enhetlig rättstillämpning i utlänningsärenden. Nuvarande jourer bör istället organiseras i en samlad nationell beslutsfattarjour i utlänningsärenden. Arbete har påbörjats för att hitta fungerande former för en nationell beslutsfattarjour.

Den nationella beslutsfattarjouren kan kompletteras med en nationell gränsjour till stöd för verksamheten vad gäller råd och stöd kopplat till frågor och ärenden inom gränskontroll, inre utlänningskontroll, verkställighet och förvar. Den nationella gränsjouren skulle även kunna vara ett stöd till andra myndigheter till exempel för Kustbevakningen och Tullverket i de fall de inom sitt verksamhetsansvar och yrkesutövning genomför kontroller. En stödfunktion kan ge verksamheten en större förmåga och säkerhet att genomföra kontroller. Resultatet skulle kunna bli att fler kontroller genomförs.

3.3.2 Underrättelsearbete i brottsförebyggande syfte

Tekniskt stöd

Polismyndigheten har behov av tekniskt stöd i syfte att förebygga, förhindra, upptäcka och utreda organiserad gränsöverskridande brottslighet. På så vis kan polisen befinna sig på rätt plats vid rätt tid i syfte att spara och optimera användandet av polisiära resurser. I samarbete med våra grannländer erhåller vi inte sällan information som härstammar från olika tekniska stöd. Det är en viktig källa till uppgifter som leder underrättelseverksamheten och brottsutredningar framåt.

En framgångsrik metod i arbetet mot den organiserade tillgreppsbrottligheten är att arbeta riktat mot individer som begår eller misstänks begå brott. Polisen behöver arbeta långsiktigt och över tid ha ett fokus på misstänkta individer. Att

³⁶ EG-domstolens dom den 27 april 2006 i mål C441/02 Europeiska gemenskapernas kommission mot Förbundsrepubliken Tyskland.

³⁷ Lag (2014:198) om ändring i utlänningslagen (2005:716).

³⁸ Polismyndigheten (2014) *Cirkulärmeddelande 2-14 Nya regler om avvisning och utvisning från den 1 maj 2014*.

koncentrera sig på de grupper som bedöms vara mest brottsaktiva och som genererar många brott kan snabbt ge effekt genom att fler brott klaras upp och färre nya brott begås.

Biometrisk uppgifter är ett tekniskt stöd som underlättar arbetet med att fastställa att personuppgifter tillhör en enskild individ. Användandet av biometrisk data hämmar även nyttjandet av oriktiga personuppgifter vilket kan ha en brottsförebyggande effekt på internationella brottsnätverk. För närvarande pågår en utredning om svenska identitetshandlingar ska innehålla biometriska uppgifter.³⁹

Selektering av passagerartrafik

Underrättelsearbete och selektering av passagerartrafik från flyg, fartyg och land är en form av tekniskt stöd som är effektivt i brottsförebyggande syfte. En viktig del av det internationella polissamarbetet i Östersjöområdet är selektering av individer kopplade till organiserad brottslighet och som utnyttjar den fria rörligheten i kriminella syften.

Selektering syftar till att kartlägga individer, nätverk, modus och resmönster kopplade till den organiserade och gränsöverskridande brottsligheten. Underlaget för selekteringen är i huvudsak underrättelseinformation och förundersökningar om brott. Genom selektering kan kriminella personer uppmärksammas redan innan inresa i landet. Polismyndigheten har därmed möjlighet att vidta lämpliga åtgärder som att följa personen via spaning eller avvisa personen vid gränsen.

Automatisk registreringsskyltsavläsning

Automatisk registreringsskyltavläsning⁴⁰ är en annan form av tekniskt stöd som används i stor utsträckning och med framgång i flera europeiska länder. Ansvariga myndigheter i de aktuella länderna anser att denna teknik är ett bra verktyg för att utreda och förebygga organiserad brottslighet.

Polismyndigheten är i ett inledningsskede av att utveckla och utöka användningen av automatisk registreringsskyltavläsning. Myndigheten ser en stor potential i detta tekniska stöd som redan idag används i viss utsträckning, men inte i sådan omfattning att det räcker för att möta de utmaningar som arbetet med internationella brottsnätverk ställer. Automatisk registreringsskyltavläsning är till nytta bland annat för kontroll av gränsöverskridande brottslighet, att lokalisera efterlysta personer/fordon, underrättelseinhämtning angående organiserad eller allvarlig brottslighet och terrorbekämpning.

Markerande och informationsinhämtande samtal

Polismyndigheten kan i ökad utsträckning genomföra ”markerande” samtal med presumtiva inresande gärningspersoner. Med dessa samtal kan polisen uppmärksamma individerna på att de är identifierade och iakttagna. Detta görs i avsikt att

³⁹ Ju 2017:12 2017 års ID-kortsutredning.

⁴⁰ Automatic Number Plate Recognition (ANPR).

störa den verksamhet de misstänks bedriva. Samtalen kan, utöver vid gräns eller gränsnära områden, också genomföras i samverkan med annat land eller under pågående resa mot Sverige. Formen och syftet kan exempelvis vara att samtalen är offensiva, upplysande eller informationsinhämtande.

Samma ”markerande” samtalsprinciper och öppet följa grupperingar kan också gälla inne i landet vid hantering av förmodade så kallade ankarplatser⁴¹, om det inte står klart att det ska inledas någon insats i brottsutredande syfte. Det är ett alternativ till omfattande spaningståg eller inte genomföra några åtgärder överhuvudtaget.

3.3.3 Ökad kunskap om organiserad tillgreppsbrottlighet

Förbättrad informationsöverföring till personal i yttre tjänst

Underrättelseinformation om internationella brottsnätverk måste spridas ut och ner i organisationen så att gränspersonal och ingripandeverksamhet känner till modus och mönster för nätverken. Informationskanalerna mellan olika verksamheter behöver förbättras och tydliga rutiner för detta behöver utformas. I detta arbete kan bland annat digitala system användas som stöd i det dagliga arbetet.⁴²

Lokalpolisområden är basen i polisorganisationen och det brottsförebyggande arbetet. Gränspolisverksamheten måste förankras lokalt till all verksamhet som arbetar i gränsnära områden. Befintliga digitala kunskapsstöd/lathundar för gränskontroll och inre utlänningskontroll bör spridas i kombination med att muntligen informera framförallt personal som har ett geografiskt ansvar i gränsområden. Genom en ökad informationsspridning inom Polismyndigheten kan gränspolis och lokalpolis ha ett tätare samarbete och stödja varandra bättre i uppdragen. Detta främjar också det geografiskt lokala ansvarstagandet.

Ökad kunskap om internationella brottsnätverk i utredningsarbetet

Ett väl fungerande utredningsarbete är avgörande för att kunna lagföra internationella brottsnätverk. Straffvärdet för brottsligheten kan öka genom att brottsnätverken döms för fler av de brott som de utfört och samtidigt öka möjligheten att få långa utvisningstider. En avgörande förutsättning för detta är att öka kunskapen om organiserade tillgreppsbrott i utredningsarbetet.

Det är viktigt att olika funktioner i utredningsverksamheten får underrättelseinformation om nätverken så att de kan se helheten i brottsfenomenet och förstår vad de i sin funktion kan bidra med för att nå lagförelse. Polismyndigheten kan ta fram lathundar och checklistor för att stötta ett effektivt arbetssätt i utredningar av organiserade tillgreppsbrott. På sikt bör även ett block om utredningsarbetet avseende internationella brottsnätverk införas i grundutbildningen och i fortbildningar.

⁴¹ Ankarplats kan vara allt från lägenheter till förråd och gårdar där bilar kan märkas om och stöldgods förvaras innan det smugglas ut ur landet.

⁴² Polismyndigheten (2018) *Slutrapport Samverkansuppdraget mellan underrättelsetjänsten och gränspolisverksamheten* (A351.008/2018).

Extern kommunikation

Det är av vikt att Polismyndigheten använder sig av olika kommunikationsformer för att sprida information och kunskap. I avsikt att skapa ett brottsbekämpande engagemang på det brottsförebyggande området kan informationsspridning till allmänheten öka medvetenheten och få privatpersoner att vidta åtgärder för att öka märkning och säkerheten kring stöldbegärlig egendom.

Ett sätt att avskräcka nätverken från att begå brott i Sverige kan vara att redovisa olika vidtagna åtgärder med framgångsrika resultat, inte minst vid lagföring. Informationen kan spridas såväl i Sverige som i hemländerna för nätverken för att nå ut till fler kriminella aktörer.

3.4 Lagstiftning

Under arbetets gång har uppdragsmyndigheterna identifierat åtgärder som ligger utanför myndigheternas mandat men som kan underlätta myndigheternas arbete med att bekämpa internationella brottsnätverk. Uppdragsmyndigheterna har tillsatt en grupp som tittar närmare på åtgärder som kan kräva författningsändringar. Åtgärderna är under utveckling och arbetsgruppen kommer att fördjupa sig i frågorna innan uppdragsmyndigheterna mer utförligt kan redovisa problembilden och möjliga lösningar i slutredovisningen av regeringsuppdraget.

4 Genomförande och uppföljning av åtgärder

4.1 Insats Hermes

Insats Hermes⁴³ tillkom för att i den operativa verksamheten pröva de förslag till åtgärder och arbetsmetoder som tagits fram i arbetet med regeringsuppdraget mot internationella brottsnätverk. Insatsen genomfördes i nära samverkan med Tullverket, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten. Även externa samhällsaktörer som Larmtjänst, Smartwater, SmartDNA och SelectaDNA har bidragit med kunskap och erfarenhet till insatsen.

Hermes genomfördes den 22 oktober till den 2 november 2018. Utifrån regeringsuppdraget var detta en lämplig tidpunkt för att hinna följa upp insatsen inför delredovisningen till regeringen. Tidpunkten sammanföll även väl med aktuellt beslut om en tillfälligt återinförd gränskontroll vid inre gräns vilket ger större möjligheter att kontrollera såväl inresande som utresande.⁴⁴

Utifrån aktuell underrättelseinformation förlades insatsen i region Syd geografiskt till Ystad och Karlshamn samt i region Stockholm till Värtahamnen, Nynäshamn och Kapellskärs hamn. Region Stockholm bedrev kontroller under insatsens samtliga tolv dagar medan region Syd bedrev kontroller under sex av dessa dagar.

⁴³ Hermes är tjuvarnas, köpmännens och talarnas gud i den grekiska mytologin.

⁴⁴ Regeringen (2018) *Tillfälligt återinförande av gränskontroll vid inre gräns*, (Ju2018/02624/PO), Polismyndigheten (2018) *Beslut om ny inriktning och omfattning av den återinförda gränskontrollen vid inre gräns enligt RPC beslut* (A197.938/2018).

Insats Hermes var en underrättelsebaserad passagekontroll (UPK) det vill säga insatsen utgick från strategiskt viktiga platser och personer som identifierats. Ingen extra bemanning tillsattes under insatsen. Syftet var att genomföra insatsen så nära den ordinarie verksamheten som möjligt eftersom prövade åtgärder ska kunna utgöra en modell för framtida arbetsmetoder i linjeverksamheten.

Uppdraget för insatsen var att, utöver att pröva nya arbetsmetoder från regeringsuppdraget, undersöka hur effektiv metod utresekontroll är för att hitta stöldgods och informationsinhämtning om de internationella brottsnätverken.

Inför Hermes var förväntningen att insatsen skulle resultera i en kvantitativ effekt i form av misstänkta och gripna, beslagttaget gods som återlämnas till ägare och beslut om avvisingar. Den kvantitativa effekten blev inte så stor som förväntat. När insatsen genomfördes utan extra bemanning var operativ polispersonal inte tillräcklig i förhållande till behovet. Detta i kombination med ett antal inställda båtturer på grund av dåligt väder ledde till få gripna, misstänkta och avvisade.

Trots begränsade personalresurser finns flera exempel på lyckade tillslag under insatsen. Bland annat ledde en spaningsinsats av en selekterad person till en så kallad ankarplats och senare till tre gripanden och beslagttaget stöldgods från två fyllda fordon.

Under Hermes noterades inte någon nedgång av anmälda bostadsinbrott utan endast normalavvikelser. Det är inte heller rimligt att förvänta sig att en insats under en kort tidsperiod ska ge en brottsförebyggande effekt i form av färre anmälda stöldbrott.

4.2 Uppföljning av åtgärder och arbetsmetoder

Ett viktigt uppdrag under Hermes var att pröva arbetsmetoder som projektgrupperna i regeringsuppdraget arbetat fram. Ambitionen var att pröva och följa upp de åtgärder och metoder som var möjliga att testa under en insats.

Begränsade personalresurser inom polisen tillsammans med att insatsen genomfördes under en relativt kort tidsperiod medförde att flera arbetsmetoder inte prövades fullt ut eller i för liten omfattning för att några säkra slutsatser ska kunna dras. Det kan dock konstateras att prövade arbetsmetoder visar såväl bra som mindre bra resultat.

Följande åtgärder och metoder har prövats under Hermes:

- nationell samordning,
- dagliga utsättningar,
- myndighetssamverkan,
- selektering av in- och utresande,
- avviseringsbeslut vid inresa,
- markerande samtal vid inresa,
- operativ koordinator och regional mottagarförmåga,
- omedelbar identifiering av stöldgods och flytta utredning till berörd region,
- tekniska hjälpmedel och

- kommunikativa insatser.

Resultatet av prövade åtgärder sammanställs under rubrikerna nedan. För att på ett enkelt och tydligt sätt åskådliggöra resultaten under Hermes färgmarkerars åtgärderna enligt trafikljusmodellen, rött-gult-grönt.



Rött står för *allvarlig avvikelse*. Praktiska problem behöver lösas innan åtgärden kan införas.



Gult står för *betydande avvikelse* eller att åtgärden *inte prövats i tillräcklig omfattning*. Vägledning i form av metodstöd eller utbildning behöver tas fram eller genomföras för att åtgärden ska få full effekt.



Grönt står för *ingen avvikelse*. Åtgärden fungerar väl.

Nationell samordning

| Röd | Gul | Grön |
|-----|-----|------|
| | | ● |

Insatsen genomfördes som två separata insatser under en insatsledare i respektive region. En koordinator ansvarade för samordningen av dessa två insatser. Koordinatoren tillsammans med den nationella brottsamordningsfunktionen höll ihop insatserna och förmedlade information till berörda såväl inför som under insatsen.

Förutom att hålla ihop insatsen och leda de dagliga utsättningar skulle brottsamordningsfunktionen finnas tillgänglig för att sammankalla berörda funktioner för brottsamordning och ha kontakterna med de operativa koordinatörerna i regionerna.

Den nationella samordningen under insatsen fungerade väl och bestod främst i informationsöverföring. De övriga funktionerna för brottsamordningen prövades endast i mindre omfattning under Hermes. Anledningen var att antalet tillslag i form av gripna, misstänkta, beslag med mera var begränsade under insatsen. Det var dessutom få tillslag som rörde fler än en region.

Dagliga utsättningar med berörda funktioner

| Röd | Gul | Grön |
|-----|-----|------|
| | | ● |

Den nationella brottsamordningsfunktionen sammankallade alla funktioner till dagliga morgonutsättningar som genomfördes under 15 minuter. Vid utsättningarna deltog Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten och ett flertal funktioner inom Polismyndigheten såsom insatsledare, underrättelsetjänsten, spaning, kommunikation, gränspoliserna, internationella operativa handläggare med flera. På utsättningarna gavs övergripande information kring det gångna dygnet samt det kommande dygnet. Därefter hade respektive insatsledare sina egna operativa utsättningar inför varje arbetspass.

Syftet med den dagliga nationella utsättningen var att snabbt kunna sprida information om händelseutvecklingen i insatsen, följa upp de nya metoderna och informera om ny underrättelseinformation.

De nationella utsättningarna gav en bra överblick över insatsen och ett forum att hantera uppkomna problem, frågor och få vidare förståelse för varandras arbete. Utsättningarna var uppskattade av de som deltog. Myndigheterna var överens om att det var positivt att Tullverket, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten deltog för att få information och redogöra för sitt resursläge.

Myndighetssamverkan

| Röd | Gul | Grön |
|-----|-----|------|
| | | ● |

Inför insatsen togs kontakter med Tullverket, Kustbevakningen, Åklagarmyndigheten och Migrationsverket. Kontakterna togs centralt på strategisk nivå. Tullverket, Kustbevakningen och Åklagarmyndigheten deltog även vid de dagliga utsättningarna men för Migrationsverket bedömdes det räcka med tillgänglighet per telefon.

Samverkan mellan myndigheterna har fungerat väl under insatsen. Tullverket och Kustbevakningen har bidragit med hög bemanning i hamnarna. Personal som deltog vid insatsen beskriver samverkan mellan uppdragsmyndigheterna som särskilt intressant för framtiden och något man bör bygga vidare på.

På lokal nivå var det framförallt insatsledarna som hade den löpande kontakten med sina motsvarigheter i Tullverket och Kustbevakningen under insatsen. Samverkan har även där fungerat väl. Efter insatsen har ett samarbete mellan polis och kustbevakning fortsatt i en av regionerna. Det finns även intresse av att se över hur myndigheterna kan fortsätta samverkan i hamnarna.

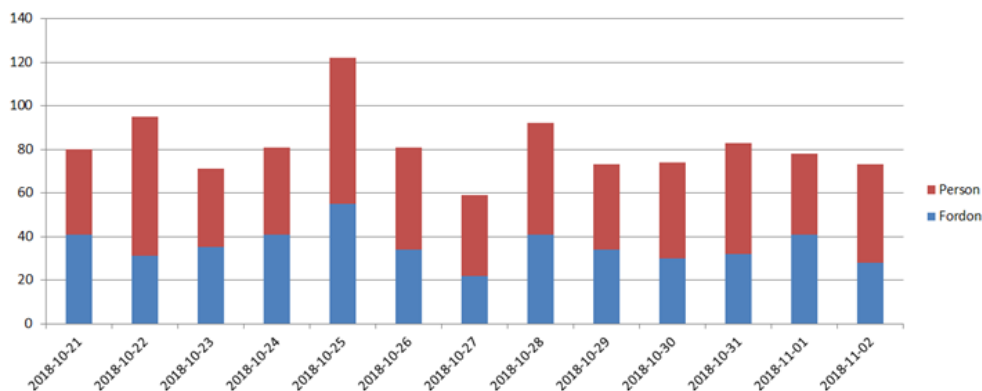
Selektering av in- och utresande

| Röd | Gul | Grön |
|-----|-----|------|
| | | ● |

Selektering av passagerartrafiken från fartygen var stommen i insatsen. Nya koncept på selekteringen prövades under insatsen. Bland annat kompletterades med sökningar mot underrättelser från andra europeiska länder i Europols informationssystem. De personer och fordon som selekterades fram delades in i kategorier baserat på hur prioriterat det var att kontrollera dem.

Selekteringen har under insatsen fungerat väl. I snitt har ett 80-tal personer och fordon selekterats ut per dag och många var klassade i den högsta prioriteten. Förmågan att kontrollera alla dessa personer vid in- och utresa har dock varit begränsad på grund av otillräcklig bemanning vid gränspassagera. Med ökad operativ bemanning skulle betydligt fler tillslag ha kunnat göras under insatsen.

Diagram över flödet av selekterade personer och fordon



Under insatsen bedrevs även underrättelsearbete mot personer som redan rest in i landet. Polisen har bland annat kontrollerat ankarplatser som exempelvis tillfälliga boenden vilket har lett till gripanden.

Utifrån lärdomar från selekteringen om var kriminella personer rör sig har Polismyndigheten gjort vissa förändringar av bemanningen i hamnar. Kustbevakningen har också lokalt anmält ett fortsatt intresse av att ta del av polisens selektering för vissa hamnar.

Avvisning vid inresa

| | | |
|-----|-----|------|
| Röd | Gul | Grön |
| | ● | |

Möjligheten att avvisa en EES-medborgare av hänsyn till allmän ordning och säkerhet är en avvikelse från den grundläggande principen om fri rörlighet för personer och tolkas därför restriktivt.

Målsättningen under insatsen var att använda de rättsliga verktyg som finns för att avvisa personer av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Det kan konstateras att det råder olika uppfattning om vilka beteenden och vilken typ av brottslighet som tillsammans utgör grund för avvisning. Mer intern vägledning efterfrågas och det pågår för närvarande ett arbete inom Polismyndigheten med att ta fram en sådan vägledning och ett metodstöd.

Markerande samtal vid inresa

| | | |
|-----|-----|------|
| Röd | Gul | Grön |
| | ● | |

Under Hermes har markerade samtal använts i syfte uppmärksamma individer på att de är identifierade och iakttagna samt att störa den verksamhet de misstänks bedriva. Många av samtalen har också genomförts för att inhämta information. Det har hållits omkring 170 registrerade samtal under insatsen. Ett av de samtal som genomfördes ledde till en spaningsinsats. Misstankar mot individerna väcktes när deras uppgifter vid kontroll visade sig vara oriktiga.

Av det totala antalet personer som selekterats ut gjordes relativt få samtal. Det finns förutsättningar att pröva arbetsmetoden under strukturerade former och under en längre tidsperiod för att därefter utvärdera metoden. Det är dock svårt att uppskatta den fulla effekten av metoden eftersom inhämtning av information också kan ge effekt på längre sikt.

Operativ koordinatör och regional mottagarförmåga

| Röd | Gul | Grön |
|-----|-----|------|
| | ● | |

Varje region utsåg en operativ koordinatör under insatsen som vid behov ansvarade för att koordinera spaning och utredning inom sin region. Regionen behövde därmed även ha tillgängliga resurser inom dessa områden som koordinatören kunde ta i anspråk.

Operativ koordinatör användes mycket sparsamt under Hermes. Anledningen till det var de begränsade personalresurserna inom spaning och vid gränspassagererna. Eftersom antalet spaningsinsatser och behov av omedelbara utredningsåtgärder var få under insatsen prövades inte åtgärden i sådan omfattning att några slutsatser kan dras. Det bedöms dock som angeläget att fortsatt pröva metoden för att säkra en god samordning.

Omedelbar identifiering av stöldgods och flytta utredning till berörd region

| Röd | Gul | Grön |
|-----|-----|------|
| ● | | |

Inom Hermes var utgångspunkten att snabbt kunna identifiera misstänkt stöldgods till den plats där godset stals. Detta identifieringsarbete har genomförts med poliser på plats i hamnarna kopplat till tillgängliga godsspanare och branschorganisationer. Förhoppningen var att i dessa ärenden kunna binda personen som anträffades med godset också till stölden och inte endast till häleri.

Spårning av gods har fungerat väl under insatsen och kommer även fortsättningsvis att användas. Eftersom mängden av beslagttaget stöldgods var begränsad är det dock svårt att dra några säkra slutsatser av resultatet.

Åklagare var positiva till att pröva att flytta ärenden under Hermes men det blev aldrig aktuellt. Erfarenheterna från Hermes visar att det finns svårigheter med att flytta ett ärende till annan region. I regel är det svårt att bevisa vem som utförde stölden. Förstahandsåtgärderna när ett brott begåtts och tidig bevissäkring är av stor betydelse för att kunna koppla en person till stölden. Saknas detta kommer ärendet inte att kunna flyttas utan utredas som häleri på plats.

I ett fall under Hermes när gods anträffades i större kvantitet kunde godset spåras till en annan region. Samarbetet mellan regionerna fungerade bra. Personen som försökte föra ut godset kunde dock inte bindas till stölden. Det blev därför aldrig aktuellt att flytta häleriutredningen till den region där stölden utfördes.

Det finns dock flera fördelar ur effektivitetsskäl att utreda ärenden tillsammans. En bättre tidig bevissäkring underlättar att binda en person till stölden vilket är

en förutsättning för att flytta ärendet. Polis och åklagare får förutsättningslöst se över möjligheten att använda metoden framöver.

Tekniska hjälpmedel

| Röd | Gul | Grön |
|-----|-----|------|
| | ● | |

Under arbetspassen i Hermes gjordes försök i vissa hamnar med uppställda fordon utrustade med automatisk registreringsskyltsavläsning. Flera intressanta fordon och personer kontrollerades utifrån de träffar man fick från den automatiska avläsningen. Försöket visar att det finns behov av att utveckla tekniken ytterligare och att installera fasta kameror vid våra gränsövergångar.

Under insatsen var avsikten att pröva olika typer av tekniska stöd. Av olika orsaker kunde vissa tekniska stöd inte prövas. Det bedöms dock angeläget att i det fortsatta arbetet pröva de möjligheter som tekniken erbjuder och i samverkan med andra myndigheter dela tekniska lösningar.

Kommunikativa insatser

| Röd | Gul | Grön |
|-----|-----|------|
| | ● | |

Under insatsen var intentionen att kommunicera större tillslag internt och externt. På de dagliga utsättningarna deltog en kommunikatör från polisen med upparbetade kontakter på Tullverket och Kustbevakningen. Att delta vid utsättningarna var ett bra sätt för kommunikatören att hålla sig uppdaterad om insatsen och snabbt kunna få ut information.

När det inte blev några tillslag som var aktuella att kommunicera ut externt resulterade kommunikatörens arbete i en artikel som publicerades internt inom Polismyndigheten. Arbetsmetoden under insatsen var dock uppskattad och en modell att bygga vidare på även om den inte prövades i skarpt läge.

4.3 Erfarenheter från Hermes

Erfarenheter: Samverkan mellan uppdragsmyndigheterna är särskilt intressant för framtiden och något myndigheterna kommer att bygga vidare på.

Under insatsen har polisen tagit stora kliv framåt med profilering och selektering av passagerartrafiken till sjöss. Svårigheten är att med högt tempo få operativ kraft vid gränspassagerna.

En koordinerad verksamhet inom Polismyndigheten med ett nära samarbete mellan regionerna är en förutsättning för en effektiv bekämpning av brottsnätverken.

Insats Hermes har bidragit till flera erfarenheter och lärdomar. Intresset och engagemanget hos personalen vid samtliga myndigheter var hög under insatsen. Samverkan mellan uppdragsmyndigheterna är särskilt intressant för framtiden och något myndigheterna kommer att bygga vidare på.

Selekteringen kan vara ett effektivt verktyg i brottsbekämpningen. Alla uppdragsmyndigheterna är motiverade till att utöka användningen och utveckla metoden ytterligare. Efter insatsen har polisen gjort justeringar i bemanningen av hamnar utifrån selekteringsinformation om nätverkens in- och utresor.

För att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och kontrollera prioriterade individer från selekteringen behöver polisen öka sin operativa förmåga i hamnarna. Det behöver finnas en bättre koordinering mellan selektering och operativ bemanning så att resurserna prioriteras rätt. Det är ett tydligt exempel på hur viktigt samspelet är mellan strategisk-, operativ- och underrättelseverksamhet.

Behovet av en operativ koordinator var sparsamt under Hermes på grund av begränsade personalresurser inom spaning och vid gränspassagera. Men, när väl ett behov av en kontakt med en annan region uppstår i den ordinarie verksamheten är det viktigt att det finns en kontaktpunkt (operativ koordinator) som kan ta resurser i anspråk. En samordnad verksamhet med ett nära samarbete mellan regionerna så att pågående operativa insatser kan fullföljas är en förutsättning för en effektiv bekämpning av brottsnätverken.

Att ha ett nära samarbete med en kommunikatör i det operativa arbetet var en uppskattad arbetsmetod och en modell att bygga vidare på. Det kan leda till mer kommunikation externt om framgångsrika insatser och tillslag. Förhoppningsvis kan det även öka kommunikationen i brottsnätverkens hemländer.

Internationella brottsnätverk är generellt känsliga och lyhörda för brottsbekämpande åtgärder. Under Hermes noterades inte någon nedgång av anmälda bostadsinbrott. Polisens erfarenhet är dock att det krävs parallella åtgärder som används under en längre tidsperiod för att nå ett långsiktigt resultat i bekämpningen av brottsnätverken.

5 Det fortsatta arbetet

5.1 Arbetets inriktning

Myndigheterna kommer fortsätta att arbeta med uppdraget på ett praktiskt och lösningsfokuserat sätt. Uppdraget hanteras som ett genomförandeuppdrag där åtgärderna prövas, beslutas och införs i den ordinarie linjeverksamheten.

Nästa steg är att uppdragsmyndigheterna ska fatta beslut om åtgärder som ska genomföras. Större delen av den återstående uppdragstiden kommer att ägnas åt att införa, följa upp och förbättra åtgärderna genom justeringar efterhand.

Uppdragsmyndigheterna kommer fortsätta att utveckla samverkan med andra myndigheter och aktörer. Kontakt har tagits med vissa branscher och med näringslivet och fler kontakter kommer att tas med avsikt att samlas för ett kunskapsutbyte och samverkan.

Möjliga lösningar och åtgärder som kan förbättra myndigheternas arbete har identifierats under uppdragstiden. Vissa av dessa åtgärder ligger dock utanför uppdragsmyndigheternas mandat. Uppdragsmyndigheterna har tillsatt en grupp som tittar närmare på åtgärder som kan kräva författningsändringar. Dessa åtgärder kommer att redovisas i slutrapporten av regeringsuppdraget. Det kan

även bli aktuellt att tillsätta ytterligare grupper som särskilt tittar på aktuella frågor som exempelvis teknisk utrustning och utbildning.

5.2 Uppföljning av åtgärderna

Uppföljning är en redovisning av genomförda åtgärder och en beskrivning av prestationer eller effekter som dessa har inneburit. Det kräver att man har ett dokumenterat utgångsläge, tydliga mål och en handlingsplan för att nå dessa. Uppföljning är viktigt för att säkerställa att rätt saker genomförs. Detta är också avgörande för att bedöma resultaten och förstå vilka framsteg som har gjorts, men även för att förbättra den nuvarande och framtida brottsbekämpningen av organiserade tillgrepsbrott.

För att få en bra uppföljning av åtgärderna ska dessa genomföras så snart det är möjligt. Att kunna följa åtgärderna över tid ger ett bra underlag för att bedöma effekterna av vidtagna åtgärder. Löpande uppföljning av åtgärderna ger även möjlighet till att göra justeringar och förbättringar när behov uppstår. Förutom den långsiktiga uppföljningen är det naturligtvis också viktigt att kontrollera att förväntade omedelbara effekter uppstår.

5.3 Tidplan

Uppdragsmyndigheterna kommer tillsammans att utarbeta en tidplan för det fortsatta arbetet. Planen kommer att revideras löpande. Åtgärderna ska genomföras så snart det är möjligt och målsättningen är att det ska ske under det första kvartalet i år. Därefter kommer arbetet att fokusera på att följa upp åtgärderna och att fördjupa samverkan med andra myndigheter och aktörer. Vid årsskiftet 2019/2020 bör myndigheterna ha ett bra underlag för en avstämning av resultatet av åtgärderna vilket redovisas i slutrapporten.

5.4 Slutredovisning

Slutredovisningen överlämnas till Regeringskansliet senast den 14 februari 2020. Ambitionen är att skriva en koncentrerad slutrapport för regeringsuppdraget. Slutrapporten ska inriktas mot genomförande och uppföljning av åtgärder utifrån den förstärkta samverkan mellan uppdragsmyndigheterna. Åtgärderna ska tillsammans bilda en sammanhållen bas för ett effektivt brottsbekämpande arbetssätt mot internationella brottsnätverk samt en utvecklad myndighetssamverkan.