

# Delredovisning av regeringsuppdrag

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



**Polisen**



**Tullverket**



**KUSTBEVAKNINGEN**  
SWEDISH COAST GUARD

Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, juni 2018



# Innehåll

<b>1</b>	<b>Bakgrund och uppdrag</b> .....	<b>3</b>
	Bakgrund .....	3
	Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen .....	4
<b>2</b>	<b>Arbetsplan, inriktning och upplägg</b> .....	<b>4</b>
	Arbetets inriktning.....	4
	Samverkan .....	6
	Internationell samverkan .....	6
	Samverkan mellan myndigheter .....	6
	Samverkan med andra aktörer .....	6
	Samverkan inom Polismyndigheten .....	7
	Arbete i projektgrupper .....	7
	Identifierade huvudområden .....	7
	Tydliga direktiv driver arbetet framåt.....	7
	Fokus på samverkan och nytänkande .....	7
	Avstämningar och nära kontakter mellan grupperna.....	8
	Internationell utblick .....	8
	Uppföljning och utvärdering .....	8
	Preliminär disposition av nästkommande delredovisning.....	8
	Tidplan för arbetet.....	9

# 1 Bakgrund och uppdrag

## Bakgrund

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

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.

Inbrott och stölder drabbar hela befolkningen och orsakar kostnader för vanliga medborgare och för samhället i sin helhet. Polismyndigheten förhindrar nya brott och myndighetens arbete leder till färre brottsoffer. Dessutom ökar den generella tryggheten hos medborgarna och i förlängningen förtroendet för samhället. Det är därmed av stor vikt att bekämpa tillgreppsbrottligheten för att skapa tilltro till rättssäkerheten, skapa trygghet hos medborgarna och för att skydda ekonomiska värden.

Den organiserade tillgreppsbrottligheten har fått en större geografisk utbredning och samtidigt blivit mer avancerad. Det har också skett en mer varaktig etablering i landet med ökade kopplingar till lokalt förankrade kriminella aktörer.<sup>2</sup> Brottsnätverken styrs av huvudmän i hemländerna dit också merparten av stöldgodset och brottsvinsterna förs eller transiteras genom.

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 utvisning och andra påföljder 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

---

<sup>1</sup> Regeringskansliet, Statsrådsberedningen (2017) *Nationell säkerhetsstrategi*.

<sup>2</sup> Polismyndigheten har nyligen beskrivit detta närmare i redovisningen av regeringsuppdraget "Uppdrag till Polismyndigheten om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns (Ju2018/10291/L4)".

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 viktig 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.

### **Uppdrag till Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen**

Regeringen gav den 8 februari 2018 Polismyndigheten i uppdrag att öka förmågan att bekämpa organiserad tillgreppsbrotslighet 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 höja förmågan att delta i operativt internationellt polissamarbete mot organiserad tillgreppsbrotslighet.

Regeringen gav också Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen i uppdrag att 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 relevanta aktörer från näringslivet.

Denna redovisning är den första delredovisningen av uppdraget till Regeringskansliet. Redovisningen beskriver hur myndigheterna avser att bedriva arbetet under uppdragstiden fram till slutredovisningen den 14 februari 2020.

## **2 Arbetsplan, inriktning och upplägg**

Arbetsplanens övergripande syfte är att tydliggöra vad som ska göras, när det ska göras och vem som ska göra vad. Denna delredovisning där arbetsplanen redovisas lägger därför fast utgångspunkter och riktlinjer för arbetet. Arbetsplanen syftar till att vara flexibelt utformad och kan därför utvecklas och revideras löpande under arbetets gång.

### **Arbetets inriktning**

Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen, hädanefter uppdragsmyndigheterna, har bildat en gemensam projektorganisation för arbetet med regeringsuppdraget. Målet för uppdraget är att förhindra eller i vart fall begränsa mängden organiserade tillgreppsbrott som begås i Sverige.

Uppdragsmyndigheterna delar den problembild av organiserad tillgreppsbrottslighet som beskrivits i regeringsuppdraget. Arbetet med uppdraget kommer därför att utgå från problembilden och inriktas mot att fastställa och införa en arbetsmodell för hur arbetet mot organiserad tillgreppsbrottslighet ska bedrivas. Inriktningen är även att arbetet ska kunna genomföras inom respektive myndighets nuvarande mandat. Grunden för arbetsmodellen ska vara en god samverkan såväl inom som mellan myndigheter och internationellt.

Polismyndigheten har i arbetet mot organiserad tillgreppsbrottslighet genomfört insatser med goda resultat.<sup>3</sup> Många av dessa har varit effektiva i arbetet mot internationella nätverk och det finns exempel på framgångsrika insatser som har permanentats.<sup>4</sup> En framgångsfaktor för insatserna har varit tydlig styrning, avdelade resurser och ett bra samarbete mellan myndigheter och med andra nationer. Den organiserade tillgreppsbrottsligheten är dock omfattande och har nu varaktigt etablerats i Sverige. Det krävs därför ett mer uthålligt och långsiktigt arbete mot nätverken än tillfälliga insatser. Uppdragsmyndigheterna kommer därför att ta fram en arbetsmodell som ligger inom den ordinarie verksamheten så att brottsbekämpningen ska bli hållbar i hela landet över tid.

Arbetet mot den organiserade tillgreppsbrottsligheten behöver hanteras ur olika perspektiv. Ur ett effektivitetsperspektiv bör myndigheterna identifiera möjligheter och utmaningar och därefter utveckla en arbetsmodell. Det handlar också om att tydliggöra ansvarsförhållandena ur ett organisations- eller huvudmannaperspektiv. I en ny arbetsmodell kommer uppdragsmyndigheterna samt eventuellt fler myndigheter ha väl definierade åtaganden inom brottsbekämpningen av nätverken. Ansvaret för dessa åtaganden samt för uppföljning och utvärdering av arbetsmodellen ska vara tydliggjord.

Myndigheterna kommer att arbeta med uppdraget på ett praktiskt och lösningsfokuserat sätt. Det kommer att hanteras som ett genomförandeuppdrag där projektgrupper tar fram förslag till lösningar som sedan prövas i verksamheten genom pilotprojekt. Större delen av uppdragstiden kommer att ägnas åt att införa, utvärdera och förbättra arbetsmodellen genom justeringar efterhand.

Arbetet kommer att inriktas mot åtgärder som är möjliga inom myndigheternas nuvarande mandat. Myndigheterna ska kunna genomföra arbetsmodellen med tillgänglig teknisk utrustning och utan lagändringar. Under uppdragstiden kan

---

<sup>3</sup> *Trident* (2018) – insats för att förebygga organiserad tillgreppsbrottslighet och annan gränsöverskridande brottslighet i Östersjöområdet genom profilering och selektering i resandeströmmar.

*Trinity* (2017-18) – insats mot systematisk stöldbrottslighet utförd av organiserade nätverk från rysktalande länder.

*Turnstone* (2013-15) – insats för att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten i Östersjöregionen. Inom insatsen kombinerades ett gemensamt underrättelsearbete, operativa insatser och sociologisk forskning.

*Gunder och Gunvor* (2013-14) – insats för att skapa ett större nationellt fokus på seriebrottsproblematiken kopplat till internationella brottsnätverk.

<sup>4</sup> *CIRCA* – arbete mot internationella brottsnätverk som begår åldringsbrott.

möjliga lösningar och åtgärder identifieras som kan underlätta myndigheternas arbete som dock ligger utanför myndigheternas mandat. I nästkommande delredovisning kommer uppdragsmyndigheterna att redovisa de åtgärder som myndigheterna föreslår men själva inte råder över.

## **Samverkan**

### ***Internationell samverkan***

Internationell samverkan sker bland annat inom EU och andra mellanstatliga organisationer. Sverige behöver utveckla en internationell strategisk samverkan med länder vars medborgare har identifierats som särskilt brottsaktiva i Sverige. I det strategiska arbetet använder Polismyndigheten sig av sambandsmän och samarbete med olika brottsbekämpande myndigheter som tull, polis och åklagare i de aktuella länderna.

Polismyndigheten har även ett operativt samarbete som är underrättelsebaserat och bygger på spaning och utbyte av information mellan stater. Likaså utredningsverksamheten gynnas av internationell samverkan, vilket påvisats av resultaten som kommit ur samarbetet i internationella team inom Europols ram, så kallade joint investigation teams (JIT). Uppdragsmyndigheterna anser att både det operativa och det strategiska samarbetet fyller en viktig funktion inom brottsbekämpningen. I projektgruppens arbete kommer därför båda delar att inkluderas.

### ***Samverkan mellan myndigheter***

Regeringen har gett uppdragsmyndigheterna i uppgift att utveckla sin samverkan på området. Tidigt i det gemensamma arbetet har myndigheterna identifierat att även Åklagarmyndigheten och Migrationsverket bör ingå i uppdraget. När arbetet i projektgrupperna påbörjas kan behov av samarbete med ytterligare myndigheter uppkomma. Initiativ till samverkan får i så fall initieras vartefter behov uppstår.

### ***Samverkan med andra aktörer***

Framförallt inom det brottsförebyggande arbetet ser uppdragsmyndigheterna att det kan bli aktuellt att ta initiativ till samverkan med andra aktörer. Även här kommer initiativ till samverkan tas när arbetet i projektgruppen har påbörjats. Exempel på aktuella aktörer är kommuner, branschorganisationer, fastighetsägare och Samverkan mot brott<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Samverkan mot brott (SAMBO) är en organisation bestående av Polisen, försäkringsbolagen Folksam, Länsförsäkringar, If, Trygg Hansa, Moderna Försäkringar, ICA Försäkring och Dina Försäkringar, SSF Stölskyddsföreningen, Brottsförebyggande rådet (Brå), Sveriges Kommuner och Landsting (SKL), SABO, Hyresgästföreningen, Riksbyggen och Villaägarna, som alla verkar för att skapa ett tryggare boende.

## **Samverkan inom Polismyndigheten**

Den första delen av regeringsuppdraget riktar sig till Polismyndigheten att bland annat säkerställa att organiserade tillgreppsbrott hanteras och utreds på ett ändamålsenligt sätt, med effektiva metoder och med rätt resurser. I denna del ingår, förutom att se över metoder, att ha en väl fungerande samordning mellan olika verksamheter. För att säkra den interna samverkan inom Polismyndigheten kommer alla regioner och aktuella enheter att finnas representerade i projektgrupperna.

## **Arbete i projektgrupper**

### **Identifierade huvudområden**

Uppdragsmyndigheterna har valt att utgå ifrån en tidslinje och har utifrån denna identifierat tre huvudområden som har en särskild betydelse i bekämpningen av organiserad tillgreppsbrottslighet. Innan brotten begås kan förebyggande åtgärder förhindra brottsligheten, *brottsförebyggande åtgärder*. Därefter sker resan in i Sverige och myndigheterna har vid gräns eller inre kontroll möjlighet att förhindra brottsligheten, *gräns och inre kontroll*. Slutligen när brottet väl har inträffat påbörjar myndigheterna utredning och lagföring, *samordning, utredning och operativa resurser*. Utöver dessa tre områden har uppdragsmyndigheterna valt ett fjärde huvudområde, *internationell samverkan*.

Varje huvudområde utgör en projektgrupp med en utsedd gruppleddare. De fyra projektgrupperna är:

- Brottsförebyggande åtgärder
- Gräns och inre kontroll
- Samordning, utredning och operativa resurser
- Internationell samverkan.

### **Tydliga direktiv driver arbetet framåt**

Innan grupperna påbörjar sitt arbete kommer gruppleddarna gemensamt att ta fram ett förslag till en arbetsmodell för bekämpningen av den organiserade tillgreppsbrottsligheten. De kommer även att ta fram tydliga direktiv till projektgrupperna.

Arbetsmodellen och direktiven ger en ram för arbetet och styr detta mot ett på förhand uppsatt mål. Direktiven ska dock lämna utrymme för grupperna att utveckla och finna nya lösningar inom respektive huvudområde. I gruppernas arbete operationaliseras direktiven till konkreta och avgränsade frågor som driver arbetet och förslagen framåt.

### **Fokus på samverkan och nytänkande**

För att införa en arbetsmodell med en fungerande samverkan behöver modellen vara väl förankrad hos berörda parter. I projektgrupperna finns därför representation från såväl uppdragsmyndigheterna som från andra myndigheter.

Projektgrupperna ska utveckla arbetsmodellen, ta fram förslag till själva genomförandet och de underlag till beslut som behövs för detta. Inom alla grupper ska samverkan vara ett ledord och grupperna ska vara nytänkande och beredda att pröva förslag och idéer som arbetas fram.

På vissa områden kan det finnas frågor som kräver särskild utredning för att projektgruppens förslag ska vara möjliga att genomföra. Några projektgrupper kan därför behöva undergrupper som särskilt tittar på aktuella frågor som exempelvis lagstiftning, teknisk utrustning och utbildning.

### **Avstämningar och nära kontakter mellan grupperna**

Uppdragsmyndigheterna har försökt att skapa grupper med konkreta och tydligt avgränsade frågor. Trots det finns det många beröringspunkter mellan grupperna och risk för att frågorna går in i varandra. Uppdragsmyndigheterna kommer därför att ha stående avstämningsmöten där gruppledarna redovisar det pågående arbetet och kan stämma av frågor med de andra gruppledarna. Under arbetets gång kommer det även att krävas bilaterala kontakter mellan grupperna.

### **Internationell utblick**

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 ett väl utvecklat samarbete mellan polis, tull och kustbevakning. Uppdragsmyndigheterna kommer därför att genomföra en studieresa till Finland och eventuellt till ytterligare något land. Polismyndigheten planerar även en resa till Östeuropa för att utbyta information och förbättra det polisiära samarbetet mot brottsnätverk som begår tillgreppsbrott.

### **Uppföljning och utvärdering**

Uppföljning och utvärdering kräver att man har ett dokumenterat utgångsläge, tydliga mål och en handlingsplan för att nå dessa. Uppföljning och utvärdering är viktigt för att säkerställa att uppsatta mål nås och 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 tillgreppsbrott.

Förutom konkreta effekter uppstår ofta även andra effekter som är svåra att mäta eller påvisa att de är en direkt följd av åtgärden. I redovisningen av uppdraget ska uppdragsmyndigheterna försöka att redovisa såväl konkreta som andra effekter av vidtagna åtgärder.

### **Preliminär disposition av nästkommande delredovisning**

Med utgångspunkt i diskussionen ovan redovisas här en preliminär lista över punkter vilka kommer att utvecklas till en mer preciserad disposition under arbe-



tets gång. Ambitionen bör vara att skriva en koncentrerad rapport som fokuserar på arbetsmodellen samt genomförandet och utvärderingen av denna.

*Sammanfattning:* En kort beskrivning av de mest centrala delarna i arbetet med regeringsuppdraget.

1. *Inledning:* Inledningen kommer att innehålla en beskrivning av uppdraget, bakgrunden och problembilden. Uppdragsmyndigheterna kommer också att ge en kort beskrivning av utgångsläget med pågående insatser, positiva och negativa konsekvenser av insatserna och behovet av förändring. Därutöver kommer en beskrivning av närliggande uppdrag som pågår eller som nyligen avslutats att lämnas.
2. *Metod och projektgruppernas resultat:* Under denna rubrik kommer myndigheternas projektorganisation att redovisas samt resultatet från de olika projektgrupperna. Det vill säga hur en arbetsmodell bör utformas och följas upp.
3. *Genomförande av arbetsmodell:* Kapitlet kommer att innehålla en beskrivning av det pågående arbetet med att införa och arbeta efter modellen. Uppdragsmyndigheterna kommer även att redovisa eventuella justeringar som har gjorts eller planerats i arbetsmodellen. I avsnittet kommer samverkan att särskilt belysas såväl mellan myndigheter som internationellt.
4. *Resultat och effekter:* Under denna rubrik kommer uppdragsmyndigheterna att redovisa konkreta effekter av den nya arbetsmodellen, det vill säga om sådana går att påvisa redan i januari 2019. Även andra effekter som är svåra att mäta kommer att redovisas i den mån det är möjligt.
5. *Förslag till ytterligare åtgärder:* I avsnittet kommer myndigheterna att redovisa möjliga förbättringar och utmaningar som har uppmärksammats under arbetet. Det rör sig om förslag till åtgärder som ligger utanför myndigheternas mandat som exempelvis behov av ny eller ändrad lagstiftning.
6. *Det fortsatta arbetet fram till slutredovisning:* I avsnittet beskriver uppdragsmyndigheterna hur arbetet kommer att bedrivas under 2019 och början av 2020, det vill säga en arbetsplan för det fortsatta arbetet.

### **Tidplan för arbetet**

Uppdragsmyndigheterna kommer att utarbeta en detaljerad tidplan för när olika underlag och texter ska tas fram eller åtgärder genomföras. Planen kommer att revideras löpande.

Innan sommaruppehållet kommer uppdragsmyndigheterna att ta fram ett förslag till arbetsmodell och direktiv till projektgrupperna. Under sommaren 2018 kommer arbetet huvudsakligen att bedrivas i projektgrupperna. Grupperna

kommer att redovisa sitt arbete efter sommaren. Från och med oktober månad går arbetet in i en genomförandefas. Under denna period kommer myndigheterna att på försök införa arbetsmodellen och pröva förslag i verksamheten genom pilotprojekt. Införandet av arbetsmodellen kommer löpande att följas upp och justeringar kommer att göras när behov uppstår. Vid årsskiftet 2018/19 bör myndigheterna kunna göra en första avstämning av resultaten. Den andra delredovisningen överlämnas till Regeringskansliet den 25 januari 2019.

Ett försök att redovisa redan genomförda och nu överblickbara hållpunkter för arbetet fram till nästa delredovisning framgår nedan:

#### *Mars, april och maj 2018*

- Skapa en projektorganisation för arbetet.
- Identifiera pågående uppdrag och aktuella rapporter på området.
- Ta fram en arbetsplan som bereds inom uppdragsmyndigheterna.
- Regelbundna avstämningar mellan uppdragsmyndigheterna i aktuella frågor.
- Ta kontakt med Åklagarmyndigheten och Migrationsverket.
- Förberedelsearbete inför uppstart i projektgrupperna.

#### *Juni, juli, augusti och september 2018*

- Delredovisning överlämnas till Regeringskansliet den 8 juni.
- Gruppledarna för projektgrupperna tar fram ett förslag till en arbetsmodell och direktiv till projektgrupperna.
- En gemensam uppstartsdag för alla deltagare i projektgrupperna.
- Arbete sker i projektgrupperna.
- Regelbundna avstämningar mellan myndigheter och mellan gruppledare i projektgrupperna.
- Projektgrupperna redovisar sitt arbete senast den 30 september.
- Dokumentera och skriva texter till delredovisningen.

#### *Oktober, november och december 2018*

- Beslut om införande av arbetsmodellen.
- Genomförande i testverksamhet, uppföljning och utvärdering av arbetsmodellen.
- Regelbundna avstämningar av det fortlöpande arbetet.
- Dokumentera och skriva texter till delredovisningen.
- Studieresa till Finland och Östeuropa.

#### *Januari 2019*

- Utvärdering av resultatet av arbetsmodellen fram till årsskiftet.
- Färdigställa och bereda rapporten inom uppdragsmyndigheterna.
- Delredovisningen överlämnas till Regeringskansliet den 25 januari.