

Slutredovisning 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, februari 2020



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

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	5
1.1 Uppdraget	5
1.2 Bakgrund	5
1.3 Problembild	7
1.4 Utgångsläge	8
1.4.1 Polismyndigheten	8
1.4.2 Tullverket	11
1.4.3 Kustbevakningen	11
2 Metod och internationell utblick	12
2.1 Metod	12
2.2 Internationell utblick	13
2.2.1 Kunskapsinhämtning	13
2.2.2 Strategiskt arbete på internationell nivå	14
3 Genomförda åtgärder och resultat	15
3.1 Brottsförebyggande arbete	15
3.1.1 Myndighetssamverkan	15
3.1.2 Samverkan med näringslivet och civilsamhället	16
3.1.3 Modern teknik för att förebygga brott	18
3.1.4 Extern kommunikation	19
3.2 Arbete vid yttre och inre gräns	19
3.2.1 Utvecklad samverkan mellan uppdragsmyndigheterna	19
3.2.2 Nationellt stöd i utlänningsrätt	23
3.2.3 Operativ kraft vid gränsen	24
3.3 Polismyndighetens arbete mot inresta nätverk	27
3.3.1 En brygga mellan brottsförebyggande- och utredningsarbete	27
3.3.2 Spaning m.m.	30
3.3.3 Utredning och lagföring	31
3.4 Utförelse av stöldgods	34
4 Förslag till ytterligare åtgärder	34
4.1 Identifierade utmaningar	35
4.1.1 Nya befogenheter för Tullverket är en komplex fråga	35
4.1.2 Ett förbud mot in- och utförelse av störsändare	36
4.2 Åtgärder som skulle underlätta uppdragsmyndigheternas brottsbekämpning	37
4.2.1 Utökad möjlighet för Polismyndigheten och Tullverket till kontroll	37
4.2.2 Utvidga PNR-direktivet till andra trafikslag än flyg	38
4.2.3 Försvåra utförelse av stöldgods via försändelser	39
4.2.4 Strängare rubricering och straffmätning för systematiska brott	40
4.2.5 Sanktion mot överträdelse av polisiära återreseförbud	40
4.2.6 Motverka att asylrätten utnyttjas för brottslig verksamhet	41
4.2.7 Åtgärder mot fordonsmålsvakter	41
4.2.8 Möjlighet att hämta in telefondata vid systematiska stölder	42
4.2.9 Fler behöver behörighet i det internationella registret	43
4.2.10 Bättre förutsättningar att upptäcka individer med återreseförbud	43
5 Det fortsatta arbetet inom myndigheterna	45

Sammanfattning

Den 8 februari 2018 gav regeringen Polismyndigheten i uppdrag att öka förmågan att bekämpa organiserad tillgreppsbrottslighet som begås av internationella brottsnätverk. Regeringen gav samtidigt Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen i uppdrag att utifrån sina respektive befogenheter utveckla sin samverkan på området.

Uppdraget har hanterats som ett genomförandeuppdrag där åtgärder har prövats i verksamheten. Utöver uppdragsmyndigheterna har fler myndigheter, civilsamhället och det privata näringslivet deltagit i arbetet. Inom uppdraget har myndigheterna inhämtat internationell erfarenhet från Finland och Tyskland.

I denna slutredovisning redogör uppdragsmyndigheterna för de åtgärder som vidtagits sedan februari 2018 i syfte att öka förmågan att bekämpa tillgreppsbrott som begås av internationella brottsnätverk. Polismyndigheten har förstärkt och utvecklat sin förmåga att bekämpa internationella brottsnätverk, bland annat i form av stärkt samordning i myndigheten mellan nationell, regional och lokal nivå. Uppdragsmyndigheterna har utvecklat samverkan med varandra och med andra myndigheter såsom Åklagarmyndigheten. Det har bland annat resulterat i gemensamma utsättningar, ett mer samordnat underrättelseutbyte och gemensamma operativa grupper vid gränspassager. Åtgärder har också vidtagits inom ramen för det brottsförebyggande arbetet med inriktning på användning av modern teknik och samverkan med samhällets olika aktörer.

Uppdragsmyndigheterna konstaterar att åtgärderna har resulterat i mer integrerade arbetsformer, större underrättelseutbyte och konkreta resultat som ingripanden, brottsanmälningar, beslag och avvisning av kriminella individer som inte har rätt att vistas i Sverige.

I redovisningen identifieras även utmaningar och behov av ytterligare åtgärder som bör utredas vidare, till exempel myndigheternas befogenheter och andra åtgärder som skulle göra det svårare för internationella brottsnätverk att vistas i Sverige och begå tillgreppsbrott. En ökad förekomst av kontroller och andra åtgärder i anslutning till strategiskt viktiga hamnar och flygplatser i samband med inresa till Sverige kan motverka såväl inresa för kriminella aktörer som utflödet av stöldgods.

Sammantaget har åtgärderna bidragit till bättre förutsättningar för att bekämpa internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott i Sverige. Uppdragsmyndigheterna kommer att fortsätta arbetet och utveckla det ytterligare.

1 Inledning

1.1 Uppdraget

Regeringen gav den 8 februari 2018 Polismyndigheten i uppdrag att öka förmågan att bekämpa organiserad tillgreppsbrottslighet 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 tillgreppsbrottslighet.

Regeringen gav samtidigt Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen (hädanefter kallade uppdragsmyndigheterna) 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 slutredovisningen av uppdraget till regeringen. Tillsammans med delredovisning 2 redogör slutredovisningen för de åtgärder som myndigheterna vidtagit sedan februari 2018 i syfte att öka förmågan att bekämpa tillgreppsbrott som begås av internationella brottsnätverk. Den första delredovisningen (juni 2018) är en arbetsplan för uppdraget och den andra (januari 2019) redogjorde för vidtagna åtgärder vid tidpunkten samt möjliga åtgärder i det fortsatta arbetet.

1.2 Bakgrund

Internationella brottsnätverk är verksamma i flertalet västeuropeiska länder och rör sig systematiskt mellan länderna för att undgå upptäckt. Brottsligheten utförs i hög frekvens och i stor omfattning, ofta med brottstyper där brottsbekämpande myndigheter har svårt att se de enskilda brotten som en del av en organiserad brottslighet. Nätverken riktar in sig på flera typer av gods samtidigt eller periodvis beroende på tillgång, efterfrågan och logistiska förutsättningar.

Internationella brottsnätverk står för en stor andel av tillgreppsbrottsligheten i Sverige. Uppskattningsvis begås åtminstone 50 procent av bostadsinbrotten och ungefär 90 procent av stölderna av bilar, bildelar, båtmotorer och jordbruksmaskiner av internationella brottsnätverk.¹

Enligt Polismyndighetens lägesbild har anmälda brott under 2019 minskat i antal för flera av de brottstyper som internationella brottsnätverk har varit aktiva inom. Det gäller till exempel båtmotorstöld, men även bostadsinbrott som började

¹ Polismyndigheten (2019) *Internationella brottsnätverk inom organiserad tillgreppsbrottslighet Erfarenhetsberättelse 2016 - januari 2019 Öppen version.*

minska redan 2018. Brottstyper som ligger på en konstant nivå eller ökade under 2019 är bland annat bedrägerier mot äldre, stölder av bildelar, stölder från byggarbetsplatser och bilstölder.

Den omfattande egendomsbrottslighet som de internationella brottsnätverken står för drabbar många människor i Sverige och medför en otrygghet i samhället i stort och för varje utsatt brottsoffer.

Generellt har de internationella brottsnätverken hög förmåga till snabba förändringar i tillvägagångssätt. Många nätverk har visat sig störningskänsliga och byter snabbt geografiskt område eller tillvägagångssätt vid myndighetsåtgärder som innebär ökad risk för upptäckt eller lägre vinstmarginaler. För att bekämpa brottsligheten krävs därför en stor flexibilitet av Polismyndigheten och andra brottsbekämpande myndigheter.

Förenklat kan internationella brottsnätverk delas in i två grundstrukturer. Den ena grundstrukturen verkar i form av celler som styrs från ursprungslandet. Cellerna ägnar sig åt en specifik brottslighet i ett land under korta perioder och smugglar sedan vanligen hem godset. Vanligen förekommer en uppdelning av arbetsuppgifter, där någon eller några personer genomför stölden och andra personer står för transporten av stöldgodset ut ur landet. Ett vanligt scenario är att transporten omhändertas av chaufförer som är anställda av utländska åkerier som är verksamma inom den lagliga transportnäringen. Stöldgods transporteras vanligtvis med fordon över gränsovergångarna, framförallt via färja mot Baltikum och Polen eller via Öresundsbron.

Den andra grundstrukturen verkar i form av utförare vars verksamhet möjliggörs av en redan etablerad kriminell organisation i Sverige. Dessa utförare använder sig av *ankarpersoner*, det vill säga personer som till exempel tillhandahåller fordon eller falska anställningskontrakt.

Bägge strukturerna använder sig av *ankarplatser*, det vill säga platser som används i syfte att möjliggöra eller underlätta brottslig verksamhet. Det kan till exempel vara ett boende som används för att husera nätverksmedlemmar eller utförare och lagra stöldgods, eller en verkstad som används för lagring eller oidentifiering av fordon.

Det förekommer att mindre skrymmande gods förs ut ur landet via kurirer eller post. Merparten av stöldgodset förs till nätverkets hemland, där det säljs på den lagliga marknaden eller transporteras österut. Brottsvinsterna omhändertas av huvudmännen i ursprungsländerna. En ökande andel tillfaller också de lokala hälerileden i Sverige, särskilt det stöldgods som härrör från systematiska butiksstölder.

Enligt Polismyndighetens bedömning kommer den organiserade tillgreppsbrottligheten under de kommande åren att fortgå på samma nivå. Detta beror på flera faktorer, bland annat att efterfrågan på de varor som brottsligheten genererar kommer att kvarstå och sannolikt öka på vissa områden.

Organiserad brottslighet är komplex och kan liknas vid ett isberg. Genom att bekämpa synlig brottslighet såsom inbrott och andra stölder kan finansiering som möjliggör grövre brottslighet försvåras eller förhindras. Förutom finansiering kan

avvisning, påföljder och återtagande och förverkande av brottsvinster störa nätverkens verksamhet. En positiv effekt av bekämpningen av organiserad tillgreppsbrottslighet kan därför vara att även annan grövre typ av brottslighet minskar.



Bild 1: Gränsöverskridande organiserad brottslighet

1.3 Problembild

I den myndighetsgemensamma lägesbilden om organiserad brottslighet 2019 beskriver myndigheterna bland annat hur den fria rörligheten inom EU gör det lättare för internationella brottsnätverk att verka i flera länder.² Det är viktigt att det finns resurser och förutsättningar för att identifiera och ingripa mot kriminella nätverk vid in- och utresa i Sverige.

I delredovisning 2 konstaterades att Polismyndigheten har en hög arbetsbelastning och att organiserad tillgreppsbrottslighet inte alltid kan tilldelas de resurser som krävs för att förhindra den. Resurserna är begränsade och Polismyndigheten behöver prioritera annan verksamhet, till exempel vid bekämpande av grova våldsbrott såsom skjutningar och sprängningar. Vid parallella större resurskrävande händelser finns således risk att resurserna inte räcker till för att bekämpa tillgreppsbrottsligheten i den utsträckning som krävs.

² Polismyndigheten (2019) *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*, dnr A.457.772/2019.

Begränsad informationsdelning, bristande kunskap om brottsfenomenet och begränsade resurser riskerar att resultera i att brott som har potential att utredas i ett större sammanhang skrivs av som enskilda företeelser. För att effektivt kunna bekämpa internationella brottsnätverk måste det finnas information, kunskap och tillgängliga resurser för att se helhetsbilden och vidta åtgärder. Brottsligheten måste ses ur ett nationellt och internationellt perspektiv och inte endast som enskilda brott i lokalpolisområden. Det krävs även förmåga att samordna brottsutredningar, följa upp träffrapporter och tillgängliggöra resurser för spaning och utredning.

Polismyndigheten, Tullverket och Kustbevakningen är alla brottsbekämpande myndigheter som arbetar vid Sveriges gränser. Uppdragsmyndigheterna har dock utifrån sina uppdrag olika förutsättningar att bekämpa internationella brottsnätverk. När det gäller tillgreppsbrott har Polismyndigheten befogenhet att ingripa vid påträffande av stöldgods. Kustbevakningen har sedan den 1 april 2019 möjlighet att ingripa i ett initialt skede. Tullverket kan däremot inte på egen hand ingripa vid påträffande av stöldgods. Uppdragsmyndigheternas olika befogenheter begränsar förutsättningarna att stödja varandra i arbetet mot tillgreppsbrott. Samtliga uppdragsmyndigheter har dock i uppdrag att ingripa mot andra former av gränsöverskridande brottslighet som exempelvis smuggling av narkotika och vapen.

1.4 Utgångsläge

I delredovisning 2 ingick en beskrivning av uppdragsmyndigheternas utgångsläge inför arbetet med regeringsuppdraget.

Nedan ges en uppdaterad bild av uppdrag, projekt och annat arbete som har beröringspunkter med föreliggande regeringsuppdrag.

1.4.1 Polismyndigheten

En uppdatering av uppdrag, projekt m.m.

Polismyndigheten redovisade i april 2018 hur poliskontroller i områden nära inre gräns kan användas mer effektivt.³ I redovisningen lämnade Polismyndigheten flera rekommendationer som har betydelse i arbetet mot organiserad gränsöverskridande brottslighet, bland annat användning av modern teknik i övervakningssyfte. I skrivelsen pekade Polismyndigheten på att användning av modern teknik för att övervaka fordon och trafikflöden är en del av en större helhet för att effektivisera polisiära kontroller.

Polismyndigheten överlämnade i november 2018 en promemoria till Justitiedepartementet med förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet, framför allt med koppling till de utsatta

³ Polismyndigheten (2018) *Redovisning av regeringsuppdrag Uppdrag till Polismyndigheten om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns (Ju2018/01291/L4)*, dnr A105.284/2018.

områdena.⁴ Flera av förslagen påverkar också möjligheten att arbeta mer effektivt mot internationella brottsnätverk, bland annat förslag om att Tullverket ges ett utökat uppdrag avseende kontroll vid utförsel men också förslag om att ge Polismyndigheten utökad möjlighet till kontroll av personer, fordon och lokaler.

Den 29 mars 2019 överlämnade Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten en gemensam årsrapport till regeringen om utredning och lagföring.⁵ I rapporten nämns bland annat att samverkan och återkoppling från åklagare till polis sker regelbundet på både regional och lokal nivå för att utveckla verksamheten och höja kvaliteten. Flera åklagarområden har mängdbrottsnätverk som används i kontakten med polisen, vilket medfört effektivare och mer strukturerad samverkan.

Den 21 september 2019 presenterade regeringen 34 förslag på åtgärder mot gängkriminalitet.⁶ Avseende automatisk kamerabevakning av fordon i gränsområden så uppgav regeringen att polisen behöver få bättre möjligheter att verka i gränsnära områden för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och gängkriminalitet. Regeringen uppgav att kamerabevakning med automatisk igenkänning av fordonstyper och registreringsskyltar ska möjliggöras och att en utredning om det ska tillsättas.

Kommissionen genomförde en Schengenutvärdering i Sverige 2017. Inom ramen för uppföljningen av utvärderingen har flera myndigheter, däribland uppdragsmyndigheterna, i uppdrag att bidra till upprättande av handlingsplaner, genomföra åtgärder och återrapportera dessa till Regeringskansliet.⁷ Under 2019 överlämnades handlingsplaner och uppföljningsrapporter för samtliga utvärderingsområden till Regeringskansliet. Inom området yttre gräns genomförde kommissionen under hösten 2019 ett återbesök i Sverige.

Polismyndigheten genomför tillsammans med Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Domstolsverket, Attunda tingsrätt, Solna tingsrätt och Brottsförebyggande rådet försöksverksamhet i norra Stockholm avseende ett snabbförfarande i brottsmål. Verksamheten pågick till och med den 31 december 2019.⁸ Myndigheterna har fått ett nytt regeringsuppdrag om fortsatt och

⁴ Polismyndigheten (2018) *Förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet framförallt med koppling till utsatta områden*, dnr A598.518/2018.

⁵ Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten (2019) *Gemensam årsrapport utredning och lagföring 2018*, dnr A579.501/2017 och ÅM2019-342.

⁶ Se regeringens webbsida: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/atgarder-mot-gangkriminalitet-och-annan-organiserad-brottslighet/34-punktsprogrammet-regeringens-atgarder-mot-gangkriminaliteten/>.

⁷ Justitiedepartementet (2018) *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Polismyndigheten*, dnr Ju2018/05278/LP (delvis), Ju2018/05029/PO, Ju2018/04473/PO m.fl. Justitiedepartementet (2018) *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Kustbevakningen*, dnr Ju2018/02793/SSK, Ju2018/05301/SSK (delvis). Finansdepartementet (2018) *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Tullverket*, dnr Fi2018/02526/S3, Fi2018/02602/S3, Fi2018/03165/S3 m.fl.

⁸ Justitiedepartementet (2017) *Uppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården, Domstolsverket, Attunda tingsrätt, Solna tingsrätt och Brottsförebyggande rådet om försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottsmål*, dnr Ju2017/08090/DOM.

utbyggd försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål som ska pågå till och med den 31 december 2022.⁹

Polismyndigheten har under 2019 fortsatt arbetet med det EU-finansierade projektet om genomförande av Eurosur¹⁰ genom att utveckla linjeverksamheten och underlätta koordinering mellan nationell, regional och lokal nivå. Projektet avslutades den 31 januari 2020. Inom ramen för projektet har det inrättats regionala samordningscentraler i varje polisregion som tillsammans med den nationella samordningscentralen (NCC) tar fram veckovisa nationella lägesbilder. NCC har under hösten 2019 genomfört en övning tillsammans med Kustbevakningen och Europeiska gräns- och kustbevakningsbyrån (Frontex) rörande operativ samplanering. NCC har även skapat ett myndighetsgemensamt riskanalysnätverk tillsammans med Tullverket och Kustbevakningen. NCC bidrar med en nationell lägesbild till veckovisa myndighetsgemensamma utsättningar (se avsnitt 3.2.1) med fokus på internationella brottsnätverk.

Målsättning och strategi i arbetet mot internationella brottsnätverk

Polismyndighetens övergripande målsättning och strategi för arbetet mot internationella brottsnätverk framgår av myndighetens styrdokument.¹¹

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

För att nå målet ska Polismyndigheten koordinera insatser och operationer vid gränspassager i syfte att begränsa aktörernas möjlighet att verka i Sverige. Operationer och insatser ska fokusera på proaktivitet och underrättelsestöd polisverksamhet samt samverkan med Tullverket och Kustbevakningen. Målet är att neka inresa för aktörer inom internationell organiserad brottslighet vid gränsen. Brottsamordning är central för att upptäcka organiserad brottslighet och resurseffektivisera utredningsarbetet.

⁹ Justitiedepartementet (2019) *Uppdrag till Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rättsmedicinalverket, Kriminalvården och Domstolsverket om fortsatt och utbyggd försöksverksamhet med ett snabbförfarande i brottmål*, dnr Ju2018/02403/DOM (delvis), Ju2019/03223/DOM och Ju2019/03624/DOM.

¹⁰ Eurosur är ett europeiskt gränsövervakningssystem med syfte att säkerställa det operativa samarbetet och informationsutbytet nationellt, gentemot EU-medlemsstater och den europeiska gränsbyrån Frontex. Polismyndigheten har bedrivit ett externfinansierat projekt som bland annat syftar till att bygga upp Sveriges nationella koordineringscenter, som bland annat ska bidra till att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och olaglig invandring samt att skydda människoliv vid EU:s yttre gränser.

¹¹ Polismyndigheten (2019) *Polismyndighetens strategiska verksamhetsplan 2020-2024*, PM 2019:41. Polismyndigheten (2018) *Polismyndighetens strategi 2024*, PM 2018:23. Polismyndigheten (2018) *Polismyndighetens strategi mot allvarlig och organiserad brottslighet. Polisoperativ inriktning (POI)*, PM 2018:22.

Polismyndigheten ska använda internationellt polissamarbete och internationella verktyg som en integrerad del av linjearbetet. Brottsområdesspecifika insatser och operationer ska genomföras utifrån respektive områdes specifika grundorsaker, förutsättningar samt lagstiftning. Polismyndigheten ska genomföra Sveriges strategi för en integrerad gränsförvaltning i arbetet för att få en myndighetsgemensam kraftsamling. Det krävs en välfungerande gränskontroll, en välfungerande förmåga att utföra inre utlänningskontroller samt att handläggningen av verkställigheter vad gäller avvisnings- och utvisningsbeslut är effektiv.

Under perioden 2020-2024 ska antalet medarbetare inom gränspolisverksamheten öka och förmågan avseende lokal närvaro vid gränsövergångar och förmågan till underrättelsestyrd gränspolisverksamhet ska stärkas. Även förmågan att bekämpa internationella brottsnätverk och internationell brottslighet ska stärkas.

1.4.2 Tullverket

Tullverket har, liksom övriga uppdragsmyndigheter, besvarat Justitiedepartementets remiss av promemorian *En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor*.¹² Processen utmynnade i förslag till en skärpt lagstiftning av vapenlagen¹³ och smugglingslagen¹⁴ som väntas träda i kraft den 1 oktober 2020.

Tullverket, Polismyndigheten, Åklagarmyndigheten och ett antal länsstyrelser har tidigare uppmärksammat att det inte är möjligt att bedriva ett effektivt arbete mot distribution av narkotika med hjälp av brev- eller postförsändelser på grund av problem kopplade till postlagens¹⁵ utformning. I augusti 2019 presenterade regeringen nya åtgärder för att skärpa arbetet mot narkotika. Regeringen lyfte bland annat att bestämmelserna om tystnadsplikt förhindrar de som bedriver postverksamhet att kontakta Polismyndigheten eller Tullverket om de misstänker brott genom postbefordran. Regeringen aviserade därför en utredning för att se över postlagen och förutsättningarna för att kontrollera försändelser i detta avseende.¹⁶ Beroende på hur utredarens uppdrag utformas kan det ha bäring på problematiken rörande utförsel av stöldgods.

1.4.3 Kustbevakningen

Genom den nya kustbevakningslagen¹⁷ som trädde i kraft den 1 april 2019 har Kustbevakningens brottsbekämpande befogenheter tydliggjorts genom indelning i direkta och indirekta uppdrag.

¹² Ds 2019:14 *En strängare syn på vapenbrott och smuggling av vapen och explosiva varor*.

¹³ SFS 1996:67.

¹⁴ SFS 2000:1220.

¹⁵ SFS 2010:1045.

¹⁶ Se regeringens webbsida: <https://www.regeringen.se/pressmeddelanden/2019/08/nya-atgarder-for-att-skarpa-arbetet-mot-narkotika/>.

¹⁷ SFS 2019:32.

I det direkta uppdraget agerar Kustbevakningen självständigt inom ett utpekat geografiskt område med ansvar inom viss lagstiftning som är relaterad till sjöverksamhet eller i nära anslutning till sjöverksamhet.

I det indirekta uppdraget är Kustbevakningen inte geografiskt begränsad, utan begränsas endast av uppdraget hos den myndighet som kan begära hjälp av Kustbevakningen. Det innebär att Kustbevakningen kan bistå Polismyndigheten med till exempel att stoppa ett ekipage med stöldgods.

Kustbevakningen saknar tillgång till polisiära register vilket begränsar myndighetens förmåga att bidra till brottsbekämpning vid Sveriges gränser. Information om vilken sorts gods som är aktuell eller frekvent förekommande i stöldsammanhang är betydelsefullt för att även Kustbevakningen ska kunna upptäcka stöldgods.

Den nya lagstiftningen erbjuder inga nya möjligheter för Kustbevakningen att arbeta självständigt mot tillgreppsbrott. Kustbevakningen kan därför inte leta efter stöldgods genom planerad verksamhet.

Sedan delredovisning 2 har Kustbevakningen infört samma it-system som Polismyndigheten använder i brottsutredningar. Handlingar som framställs av Kustbevakningen kan emellertid i dagsläget inte adresseras digitalt till Polismyndigheten utan måste delges på annat sätt. Denna tekniska begränsning medför en fördröjning av arbetet när Kustbevakningen hjälper Polismyndigheten i brottsutredningar.

2 Metod och internationell utblick

2.1 Metod

Uppdragsmyndigheterna har arbetat med uppdraget på ett praktiskt och lösningsfokuserat sätt. Uppdraget har hanterats som ett genomförandeuppdrag där åtgärder har prövats i verksamheten. En gemensam projektorganisation för arbetet med regeringsuppdraget bildades strax efter att uppdraget beslutades. I projektorganisationen ingick en styrgrupp med representanter från uppdragsmyndigheterna. Gruppen har träffats regelbundet och genomfört studiebesök vid några relevanta verksamheter.

Uppdragsmyndigheterna har bjudit in andra myndigheter och aktörer till arbetet med regeringsuppdraget. Framförallt har Åklagarmyndigheten, men också Migrationsverket, varit delaktiga i uppdraget. Även Totalförsvarets forskningsinstitut, Skatteverket, Kronofogdemyndigheten och Transportstyrelsen har medverkat. I det brottsförebyggande arbetet har det privata näringslivet, branschorganisationer och föreningar deltagit.

Under arbetet med regeringsuppdraget har arbetsgrupper med bred representation från verksamheten tagit fram åtgärder och metoder i syfte att förstärka bekämpningen av internationella brottsnätverk. Under en operativ insats hösten 2018 prövades några av de åtgärder och metoder som har arbetats fram i arbetsgrupperna.

Inriktningen för arbetet med regeringsuppdraget under 2019 har varit att genomföra åtgärder och insatser i linjeverksamheten. Därutöver har flera pilotprojekt och en så kallad ”table top”-övning (skrivbordsövning) genomförts.

Det har tagit längre tid än styrgruppen förväntat att få igång myndighetsgemensamma åtgärder. Det beror bland annat på att it-system inte har varit kompatibla och att personal schemaläggs med lång framförhållning. Flera åtgärder pågår fortfarande när denna slutredovisning överlämnas till regeringen. I dessa fall har åtgärderna följts upp löpande och det som har framkommit hittills återges i slutredovisningen.

Under regeringsuppdraget har behov av författningsändringar observerats, främst rörande Polismyndighetens verksamhet. I denna slutredovisning lyfts uppdragsmyndigheternas behov av författningsändringar fram som skulle kunna underlätta bekämpningen av internationella brottsnätverk.

2.2 Internationell utblick

2.2.1 Kunskapsinhämtning

Som en del av regeringsuppdraget har internationella erfarenheter på såväl operativ som strategisk nivå från länder med jämförbar situation som den i Sverige inhämtats. I delredovisning 2 redogjordes för en studieresa till Finlands myndighetsgemensamma underrättelse- och analyscenter (PCB-center¹⁸).

I september 2019 genomförde Polismyndigheten en studieresa till Tyskland.¹⁹ Tyskland arbetar liksom Sverige med administrativa åtgärder för att störa internationella brottsnätverk. Det handlar bland annat om att dra in bidrag som betalats ut på felaktiga grunder och att kontrollera arbets- och uppehållstillstånd. Tysk polis har genomfört projekt med geografisk profilering av högriskområden för bostadsinbrott. I högriskområdena arbetade tysk polis både brottsförebyggande med information till de boende och med beredskap att snabbt kunna rycka ut vid pågående inbrott. Utvärderingen av projektet har dock endast visat på marginella effekter.

I december 2018 besökte Polismyndigheten Rumänien för att lägga grunden för ett mer etablerat samarbete med rumänsk polis i kampen mot organiserad brottslighet. Organiserad tillgreppsbrottslighet som begås av rumänska brottsnätverk ökar i

¹⁸ National Police Customs and Border Guard Crime Intelligence and Analysis Centre.

¹⁹ Polismyndigheten besökte den federala kriminalpolisen (Bundeskriminalamt) i Wiesbaden samt polismyndigheten i delstaten Nordrhein-Westfalen (Nordrhein-Westfalen Landeskriminalamt).

omfattning på flera håll i Sverige²⁰ och det är därför viktigt att Polismyndigheten har ett bra samarbete med Rumänien och andra berörda länder. Flera andra länder haft goda erfarenheter av att ta emot rumänsk polis i sina länder för att arbeta tillsammans. Besöket i Rumänien resulterade i ett pilotutbyte med rumänsk polis i Sverige inom ramen för det så kallade Prümrådsbeslutet²¹. I november–december 2019 ägde ett pilotutbyte rum i polisregion Mitt som tog emot en rumänsk polis som bistod i det operativa arbetet på plats.

2.2.2 Strategiskt arbete på internationell nivå

Utöver kunskapsinhämtning aktualiseras även frågor rörande internationella brottsnätverk i Polismyndighetens löpande arbete med att ge regeringen stöd vid Sveriges deltagande inom EU och med att hålla regeringen informerad om förhållanden av betydelse för EU-samarbetet. Polismyndigheten bistår till exempel regeringen i förhandlingar i ministerrådet, deltar i utformningen av tekniska och detaljerade bestämmelser i genomförandekommittéer och deltar i expertarbetsgrupper knutna till EU.

Under de senaste åren har EU antagit ett antal rättsakter som förväntas underlätta fastställande av identiteter och förbättra kontrollen av Schengenområdets yttre gräns, vilket i sin tur förväntas försvåra för internationella brottsnätverk som består av tredjelandsmedborgare. Den nya lagstiftningen rörande Schengens informationssystem²² (SIS) innebär bland annat att samtliga återvändandebeslut ska registreras i SIS vilket underlättar verkställighet av besluten. Genom skapandet av ett europeiskt in- och utresesystem (Entry-Exit System, EES) kommer samtliga tredjelandsmedborgare att kontrolleras med hjälp av biometri vid passering av Schengengränsen. I takt med att interoperabilitet skapas mellan flera EU-gemensamma informationssystem²³ blir det svårare för tredjelandsmedborgare att använda multipla identiteter för inresa i Schengenområdet eller för att undvika upptäckt i samband med att brott begås.

Utvecklingen på EU-nivå och i olika länder, däribland de länder vars medborgare ingår i internationella brottsnätverk, kan också påverka utvecklingen i Sverige. Ett exempel är georgisk lagstiftning som begränsar missbruk av identitetshandlingar och reglerna för namnbyte. Mot denna bakgrund har Polismyndigheten även kontakt med relevanta motparter i andra länder på strategisk nivå.

²⁰ Polismyndigheten (2019) *Internationella brottsnätverk inom organiserad tillgreppsbrottslighet Erfarenhetsberättelse 2016- januari 2019 Öppen version*.

²¹ Rådsbeslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

²² Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1860, Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1861 och Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/1862.

²³ Informationssystemet för viseringar (VIS), EU-systemet för reseuppgifter och resetillstånd (Etias), Eurodac, Schengens informationssystem (SIS II) och Europeiska informationssystemet för utbyte av uppgifter ur kriminalregister avseende tredjelandsmedborgare (Ecris-TCN) och EES.

3 Genomförda åtgärder och resultat

Uppdragsmyndigheterna samverkar sedan länge, inte minst på lokal nivå. Under arbetet med regeringsuppdraget har myndigheterna vidtagit ytterligare åtgärder för att fördjupa och bredda samverkan. Under arbetet med regeringsuppdraget har uppdragsmyndigheterna bland annat sampatrullerat och genomfört gemensamma utsättningar. Dessutom delar myndigheterna underrättelseinformation i ökad utsträckning vilket lägger en grund för gemensamma insatser.

I detta avsnitt redovisas genomförda åtgärder och uppnått resultat.

3.1 Brottsförebyggande arbete

3.1.1 Myndighetssamverkan

Fordonsmålvakter

En fordonsmålvakt kan beskrivas som en person som tar på sig ett rättsligt ansvar för ett fordon i den verkliga huvudmannens ställe. Fordonsmålvakter används bland annat vid organiserade tillgreppsbrott, men även i annan brottslig verksamhet. Fordonen är ett brottsverktyg och utgör en viktig kapacitet för internationella brottsnätverk. Målvaktsfordon säljs till individer som verkar i Sverige under en kortare period innan de utvisas eller reser vidare. Fordonen används i syfte att inte väcka uppmärksamhet. Svenskregistrerade fordon smälter in i villaområden, på landsbygden eller på parkeringsplatser i köpcentra.

I februari 2019 anordnade Tullverket en workshop om fordonsmålvakter, där även Skatteverket, Kronofogdemyndigheten, Transportstyrelsen och Polismyndigheten deltog. Syftet var att kartlägga problematiken med fordonsmålvakter ur de olika myndigheternas perspektiv och att hitta gemensamma lösningar.

Myndigheterna kom fram till att det finns åtgärder på både kort och lång sikt att arbeta vidare med. Några av de åtgärder som myndigheterna själva kan genomföra är att öka myndighetssamverkan och kunskapsspridning om fenomenet. Ytterligare åtgärder som kan vidtas tillsammans med andra aktörer är lokala samverkansprojekt för att få bort bilar från gatan och försätta målvakter i konkurs. Det finns goda exempel på när Polismyndigheten, Kronofogdemyndigheten och kommuner i samverkan beslagtagit ett stort antal fordon. Förslag på ytterligare åtgärder som skulle kunna underlätta arbetet återfinns under avsnitt 4.2.7.

Arbete för att stoppa olovlig hotellverksamhet

Det förekommer inte sällan att internationella brottsnätverk använder sig av boenden som tillhandahålls genom olovlig hotellverksamhet för sitt uppehålle och för förvar av stöldgods under vistelsen i Sverige.

Polismyndigheten har gjort tillslag mot flera adresser i villaområden i Stockholm där olovlig hotellverksamhet förekommer. Tillslagen är ett sätt att komma åt brottsnätverken, men också ett sätt att försvåra verksamheten för personer som möjliggör kriminella aktiviteter genom att hyra ut villor i bostadsområden.

Samverkan är avgörande för att komma tillrätta med problemet och kontrollerna genomförs därför i samarbete med kommun och kommunal räddningstjänst.²⁴ Påföljden för att bedriva olovlig hotellverksamhet är böter. Därutöver kan Skatteverket kräva in obetald skatt från den olovliga hotellverksamheten, som oftast är högre och därför kan vara mer kännbar för uthyrarna.

Vid denna typ av kontroller har personer påträffats som inte har rätt att vistas i landet. De har omhändertagits och utvisats med stöd av utlänningslagen²⁵. Även narkotika, falska identitetshandlingar och stöldgods är vanligt förekommande i dessa boenden.

Att använda administrativa åtgärder som ett verktyg mot organiserad brottslighet är effektivt och bör användas i högre utsträckning.

3.1.2 Samverkan med näringslivet och civilsamhället

Seminarium om brottsförebyggande åtgärder

Polismyndigheten bjöd in företrädare för branschorganisationer, näringslivet, myndigheter och andra nyckelfunktioner till ett seminarium i april 2019 om brottsförebyggande åtgärder.²⁶ Syftet var att skapa en gemensam lägesbild, utveckla samverkan och hitta former för hur aktörerna inom respektive verksamhet kan arbeta mer brottsförebyggande.

Vid seminariet presenterade Trygghetskommissionen sina slutsatser kring internationella brottsnätverk.²⁷ Därefter redogjorde Polismyndigheten, Larmtjänst, bilbranschen, handeln och färjetrafiken för sina lägesbilder. Programmet innehöll dessutom en inspirationsföreläsning om modern teknik och diskussioner i mindre grupper. Diskussionerna gav många bra uppslag och frågor som uppdragsmyndigheterna har arbetat vidare med, till exempel ökad användning av modern teknik.

²⁴ Kommunerna har ansvar för att kontrollera att det inte bedrivs hotellverksamhet i lokaler som inte är avsedda eller godkända för det. De som inte har bygglov eller tillstånd för avsedd verksamhet kan beläggas med byggsanktionsavgift eller näringsförbud.

²⁵ SFS 2005:716.

²⁶ Avis Biluthyrning, BilSweden, Biluthyrarna, Ekerö Group, Futurement, Hertz Biluthyrning, Karlshamns Hamn, Kustbevakningen, Larmtjänst, Lantbrukarnas riksförbund, Länsstyrelsen Stockholm, Länsstyrelsen i Uppsala län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Maskinentreprenörerna, MRF (Motorbranschens Riksförbund), Northmen Tech, Post Nord Sverige, Passagerarrederiernas förening, Stena Line, Stockholms Hamnar, Stöldskyddsföreningen, SweBoat, Svensk Försäkring, Svensk Handel, Tallink Silja, Transportföretagen, Tullverket, Viking Line, Villaägarna, Åklagarmyndigheten och Öresundsbro Konsortiet.

²⁷ Trygghetskommissionen (2019) [Den nya tidens livsstilsbrott – internationella stödligor och it-relaterad bedrägeribrottslighet](#).

Behovet av ökade möjligheter att söka efter stöldgods vid utresa lyftes också av deltagarna vid seminariet.

Under seminariet konstaterade deltagarna att rederierna behöver öka sin kunskap om hur internationella brottsnätverk använder sig av färjetrafiken under sina brottsrelaterade resor. Som uppföljning av seminariet bjöds Polismyndigheten och Tullverket in till ett möte med rederibranschen under hösten 2019, där kunskapshöjande information lämnades om aktuell brottslighet och myndigheternas arbete mot denna. Rederierna utgör en mycket viktig samarbetspartner för uppdragsmyndigheterna.

Metod för att undvika stölder vid byggarbetsplatser

Stölder av maskiner och handverktyg vid byggarbetsplatser är vanligt förekommande. Ett exempel på lyckad samverkan har skett i samband med ett fyraårigt motorvägsbygge. Huvudentreprenören, kommunen och Polismyndigheten har genom sin samverkan utvecklat en framgångsrik metod för att undvika stölder.

Modern teknik används för att bevaka byggarbetsplatserna efter arbetstid. Tekniken inkluderar belysning, staket, videoövervakning och larm som går direkt till larmcentral. Alla stora maskiner har GPS-utrustning och handverktyg har DNA-märkts. Riktade utbildningsinsatser om säkerhetsfrågor till personal och underentreprenörer har genomförts. Ordning och reda på arbetsplatsen och en ökad medvetenhet hos de anställda om riskerna med stölder och hur de kan förebyggas har lett till att stölderna praktiskt taget har upphört helt och hållet.

Samverkan för att förhindra båtrelaterade tillgreppsbrott

Båtsamverkan är en brottsförebyggande och trygghetsskapande metod som utvecklats inom Polismyndigheten. Metoden är en marin variant av grannsamverkan och bygger på problemorienterat polisarbete, situationell prevention²⁸ och samverkan i lokalt brottsförebyggande arbete. Det primära syftet är att förebygga båtrelaterad brottslighet, men metoden bidrar även till ökad upplärning av båtrelaterade tillgreppsbrott. Båtsamverkan är en integrerad del av den operativa verksamheten och spaningsinsatser sker regelbundet. Relevant underrättelseinformation från Polismyndighetens nationella operativa avdelning sprids löpande till berörda lokalpolisområden.

För att effektivisera verksamheten används sociala medier för att sprida information till samverkanspartners och allmänheten. Utöver Facebook används till exempel en mobil applikation för kommunikation med båtägare och båtklubbar i samråd med försäkringsbolag och berörda myndigheter. Inom båtsamverkan prövas också applikationen i kombination med kameraövervakning som ett komplement till traditionell vaktgång.

²⁸ Brottsförebyggande arbete som handlar om att förhindra eller försvåra att brott begås genom att förändra den aktuella platsen eller situationen där brott kan begås.

I takt med att Polismyndigheten intensifierar arbetet med brottsförebyggande åtgärder ökar också intresset från försäkringsbolagen att bidra till arbetet. Till exempel har kunder med extra stöldbegärlig egendom identifierats och erbjudits gratis märkning och spårsändare.

3.1.3 Modern teknik för att förebygga brott

Den tekniska utvecklingen går snabbt framåt och det finns en mängd olika tekniska lösningar på marknaden som kan bidra till den samlade förmågan att bekämpa tillgreppsbrottslighet, inte minst ur ett brottsförebyggande perspektiv.

Det faktum att de brottsbekämpande myndigheterna har tillgång till och använder sig av olika tekniska lösningar för att upptäcka brottslig verksamhet kan ha en avskräckande och därmed brottsförebyggande effekt. Till exempel är Tullverkets mobila skannrar för fordon och containrar fullt synliga i svenska hamnar.

Under hösten 2019 har Polismyndigheten planerat en testverksamhet för ansiktsgenkänning vid gränskontroll. En sådan teknik skulle ge polisen möjlighet att jämföra ansiktsbilder tagna i realtid med bilder från resedokument. Syftet är att minimera möjligheten att resa in i Sverige under falsk identitet, vilket har en brottsförebyggande effekt. Enligt Datainspektionen krävs emellertid lagändringar för att testverksamheten ska kunna påbörjas.²⁹ Därutöver pågår arbete med att förbereda en ny förmåga för att kunna identifiera okända gärningsmän genom en jämförelse med bilder i signalementsregistret.³⁰

Därutöver finns tekniska lösningar för att spåra stulna fordon i realtid som bland annat används av marknaden i så kallade premiumbilar³¹. Polismyndigheten undersöker möjligheten att, i samband med sådan spårning, kunna överföra informationen till myndigheten för att kunna vidta snabba åtgärder. Målsättningen är att ta fram en nationell standardiserad digital rutin för positionering av stulna fordon. Arbetet kommer att utföras i nära samråd med samverkande myndigheter och andra externa aktörer.

I sammanhanget bör även betonas vikten av att ha effektiva metoder för att förebygga och bekämpa brottslighet på internet samt förmåga att hantera och utnyttja digital bevisning. Förmågan att söka efter spår på internet och i modern teknik såsom mobiltelefoner, GPS, datorer i bilar, lastbilar m.m. kan vara avgörande för att nå framgång i en utredning om tillgreppsbrott. Polismyndighetens nationella it-brottscentrum utökar för närvarande denna förmåga genom en utbyggnad av sju regionala it-brottscentrum som ska lämna stöd såväl i utredningar

²⁹ Datainspektionen (2019) *Förhandssamråd om Polismyndighetens planerade pilotverksamhet med biometrisk ansiktsgenkänning vid yttre gräns*, dnr DI-2019-11390.

³⁰ Datainspektionen konstaterar i ett förhandssamråd att användning av ansiktsgenkänning är tillåten, men Polismyndigheten uppmanas att slå fast hur länge uppgifterna får lagras.

Datainspektionen (2019) *Förhandssamråd om Polismyndighetens planerade användning av programvara för ansiktsgenkänning mot signalementsregistret*, dnr DI-2019-10508.

³¹ Marknadsbegrepp för bilar av högre standard.

som till personal i yttre tjänst. En sådan uppbyggnad underlättar samordning i Sverige, men också samarbete på internationell nivå.

3.1.4 Extern kommunikation

Ett sätt att motverka och förebygga att internationella brottsnätverk väljer Sverige som destinationsland är att sprida kunskap om ingripanden och lagföringar på internet och i media, såväl traditionella medier som sociala medier. Sådan kommunikation bör ske både i Sverige och i andra länder. Syftet är att göra Sverige mindre attraktivt som destinationsland. Polismyndigheten har prövat denna typ av insatser vid enstaka tillfällen och ett internt utvecklingsarbete pågår.

3.2 Arbete vid yttre och inre gräns

Under arbetet med regeringsuppdraget har uppdragsmyndigheterna stärkt sin samverkan vid inre och yttre gräns. Genom att samverka kan myndigheterna tillsammans genomföra in- och utresekontroller, antingen vid yttre gräns eller inom ramen för den återinförda gränskontrollen vid inre gräns.

Tredjelandsmedborgare som inte uppfyller inresevillkoren i EU:s gränskodex kan nekas inresa i landet och såväl tredjelandsmedborgare som EES-medborgare kan bli föremål för avvisning enligt utlänningslagen. Personer som inte har svenskt medborgarskap och som redan befinner sig på svenskt territorium kan, vid en inre utlänningskontroll, avvisas eller utvisas enligt utlänningslagen förutsatt att kriterierna för ett sådant beslut är uppfyllda. Upprinnelsen till den inre utlänningskontrollen kan vara andra former av polisiära kontroller.

Kontrollerna kan förhindra såväl att personer med eventuellt uppsåt att begå brott reser in i landet som att stöldgods förs ut ur landet. Konkreta effekter i form av beslag och avvisningar kan bli påtagliga, men effekterna kan också vara brottsförebyggande. Om svenska myndigheter stärker sin närvaro vid såväl gränsövergångsställen som andra hamnar och kontrollstationer kan det dessutom öka medborgarnas känsla av trygghet.

3.2.1 Utvecklad samverkan mellan uppdragsmyndigheterna

Gemensamt mål

Uppdragsmyndigheterna har alla ett brottsbekämpande uppdrag även om uppdragen skiljer sig åt. Gemensam målsättning för det brottsbekämpande uppdraget 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. Samverkan ska ske inom områden där den ger större effekt än när myndigheterna agerar enskilt. Sammantaget har denna målsättning väglett de åtgärder som tagits fram och genomförts under arbetet med regeringsuppdraget.

Gemensamma utsättningar

Operativ samverkan kräver en gemensam lägesbild. I alla tre myndigheter tillämpas så kallade utsättningar i den operativa verksamheten. Det innebär att ansvariga träffas regelbundet i syfte att dela information som kan utgöra grund för den operativa verksamheten.

En konkret åtgärd som vidtagits inom ramen för regeringsuppdraget är att uppdragsmyndigheterna påbörjat gemensamma utsättningar på nationell nivå en gång i veckan. Vid dessa utsättningar delar myndigheterna relevant information som berör verksamheterna i närtid. Forumet ger ett stort mervärde. Myndigheterna är inte samlokaliserade, men vid utsättningarna delger myndigheterna varandra sina respektive lägesbilder.

Stärkt utbyte av underrättelseinformation

I Polismyndighetens och Tullverkets brottsbekämpande arbete ingår informationsbehandling till stöd för den operativa verksamheten. Myndigheternas uppdrag utgör begränsningen för möjligheten att utbyta information med andra myndigheter i enlighet med gällande registerlagstiftning. I såväl Tullverkets som Polismyndighetens uppdrag ingår att bekämpa gränsöverskridande brottslighet.

Inhämtning av information har i vissa fall gjorts parallellt av båda myndigheterna. Under regeringsuppdraget utreddes möjligheterna att inhämta informationen myndighetsgemensamt. Det konstaterades att information som behandlats av den ena myndigheten till viss del är okänd för den andra myndigheten, även rörande intressen som delas av båda myndigheterna. Därför utreddes också möjligheten till utökad delning av information som berör omständigheter inom båda myndigheternas brottsbekämpande uppdrag.

Som ett resultat av den gemensamma översynen har vissa delar av den inhämtning som gjorts parallellt samordnats mellan myndigheterna och planerats i samverkan mellan berörda funktioner inom respektive myndighet. Likaså har en utökad informationsdelning mellan myndigheterna påbörjats, vilket förväntas bidra till en gemensam lägesbild och förbättrade möjligheter till gemensam prioritering av operativa åtgärder.

I augusti 2019 arrangerade Tullverket en workshop om containertrafik där Polismyndigheten deltog. Syftet med workshopen var att stärka underrättelsesamverkan. Workshopen resulterade bland annat i utbyte av erfarenheter och ökade kunskaper om respektive myndighets arbete.

Myndighetsgemensamt operativt samarbete

Den gemensamma underrättelsebaserade lägesbilden och de gemensamma utsättningarna skapar förbättrade förutsättningar för den operativa verksamheten. Under arbetet med regeringsuppdraget har uppdragsmyndigheterna prövat en ny arbetsmetodik, benämnd TKP (Tull, Kust, Polis), genom att två tulltjänstemän, två

kustbevakningstjänstemän och två poliser bildat en operativ grupp. Gruppen har genomfört både in- och utresekontroller utifrån respektive myndighets befogenheter. Arbetsmetodiken har testats i södra Sverige och i Stockholm i form av projekt som pågått under en månad i respektive region.

I södra Sverige har samarbetet bland annat lett till beslag till ett värde av 1,7 miljoner kronor, men också till anhållan för stöld av fortskaffningsmedel, stöld av släpfordon och märkesförfalskning. Därutöver har det lett till anmälan om grovt häleri och misstänkt penningbrott. Det har visat sig vara en tydlig fördel att ha flera myndigheter på plats samtidigt eftersom de olika befogenheterna kan skapa mervärde i hanteringen. I en tullkontroll vid inre gräns beslagtogs Polismyndigheten till exempel kontanta medel, något som Tullverket saknar befogenhet att göra.

I Stockholm har arbetsmetoden också lett till framgångsrika resultat. Redan under projektets andra dag togs en stulen hjullastare med ett värde av 700 000 kronor i beslag. Under projektperioden påträffades även två stulna personbilar med ett sammanlagt värde av cirka 750 000 kronor i samband med lastning av ett fartyg på väg till Lettland. Därutöver uppdagades bland annat tre grova avfallsbrott, fyra farliga godsbrott, ett brott mot lagen om elektronisk kommunikation³² rörande störsändare och ett fall av alkoholsmuggling. Totalt lämnades åtta ärenden över till Länsstyrelsen i Stockholm rörande illegal avfallstransport.

Arbetet har varit ett samspel mellan uppdragsmyndigheterna och samma resultat hade inte kunnat uppnås om de tre myndigheterna inte hade varit på plats samtidigt. Ett exempel är en tullkontroll av en lastbil där det påträffades en stor mängd gods som misstänktes vara stulet. Polismyndigheten inledde ett samtal med föraren som därefter greps. Tullverket använde sina befogenheter för att öppna upp lastutrymmet och Polismyndigheten beslagtogs stöldgodset.

Kustbevakningen bedriver kontroller i sjösäkerhetssyfte av hur lasten är säkrad i olika lastbärare³³ för sjötransport. Vid dessa kontroller kan även stöldgods upptäckas. Den nya kustbevakningslagen gör det möjligt att vidta åtgärder i en brottsutredning mer skyndsamt än tidigare eftersom Kustbevakningen kan bistå Polismyndigheten med inledande åtgärder utan att Polismyndigheten finns på plats. Denna möjlighet till operativt samarbete bidrar till bekämpningen av tillgreppsbrott.

Uppföljningen av projektet har visat mycket positiva resultat. Det finns stora vinster med att myndigheterna arbetar tillsammans och uppföljningen visar bland annat att en sådan samverkan genererar fler rättsliga verktyg på plats och att åtgärder kan vidtas fortare. Genom att utnyttja myndigheternas respektive tillgång till information, befogenheter och arbetssätt får myndigheterna tillsammans bredare kompetens inom brottsbekämpning och blir mer slagkraftiga.

De som deltog i projektet har föreslagit att projektet genomförs under minst en månad under våren 2020 och har påtalat att projektet borde bedrivas på flera platser i landet samtidigt. Behovet av att planera korta insatser under ett verksamhetsår har

³² SFS 2003:389.

³³ En anordning som bär och sammanhåller gods under transport och lagring.

också framhållits. Slutligen föreslås en bestående TKP-grupp för att behålla kompetens och kontaktnätverk.

Ytterligare en arbetsmetod har prövats i form av att en gränsskyddsgrupp från Tullverket har tjänstgjort sida vid sida med en grupp från gränspolisen i polisregion Syd. Det innebär att ett större antal tjänstemän från Polismyndigheten och Tullverket arbetade tillsammans på kontrollplatserna. Arbetssättet stärkte effektiviteten och skapade bättre förutsättningar med bland annat kortare kommunikationsvägar och bättre förståelse för varandras uppdrag och befogenheter. Tillika genomfördes mer kvalitativa kontroller då polis- och tullpersonal samarbetade.

I november 2019 genomförde uppdragsmyndigheternas ledning ett gemensamt verksamhetsbesök i Trelleborg och Malmö i samband med EMPACT-insatsen Trident.³⁴ Syftet var att på plats se hur samverkan hade utvecklats under tiden för regeringsuppdraget. Vid besöket fick deltagarna ta del av hur informationsutbytet sker och hur kontroller genomförs. Vid besöket konstaterades att myndigheterna har inlett ett framgångsrikt samarbete.

Samarbete kring teknisk utrustning

Kriminella aktörer använder olika typer av teknisk utrustning för att försvåra brottsbekämpande myndigheternas arbete. Ett exempel är sändare som används för att störa signaler från GPS-utrustning, hemlarm och liknande. Uppdragsmyndigheterna har inlett ett samarbete kring teknisk utrustning för att hantera dessa utmaningar.

I samband med myndighetsgemensamma insatser har Tullverket använt mobil skannerutrustning. Tullverket har tre sådana skannrar spridda geografiskt över landet. En mobil skanner kan användas som selekteringsverktyg i samband med tullkontroll av fordon och containrar.

ANPR (Automatic Number Plate Recognition) är ett samlingsbegrepp för system som automatiskt läser av registreringsskyltar på fordon. Tullverket har i dag möjlighet att använda så kallade ANPR-kameror, medan Polismyndigheten saknar sådana befogenheter. Tullverket och Polismyndigheten har undersökt de tekniska förutsättningarna för att samnyttja denna typ av kameror. Samnyttjande har dock hittills inte prövats i praktiken, men uppdragsmyndigheterna bedömer att det finns stor potential i att kunna använda samma kamera även om myndigheterna har olika databaser för att behandla inhämtade uppgifter.

Om Polismyndigheten skulle ges möjlighet att inneha ANPR-kameror skulle samverkan kunna spara både tid och kostnader för teknikutveckling. Utökade befogenheter har bedömts kunna bidra till att förhindra brott och öka upplärning samt till ett mer effektivt användande av polisiära resurser.³⁵

³⁴ För en närmare beskrivning av insatsen, se avsnitt 3.2.3.

³⁵ Polismyndigheten (2019) *Myndighetsgemensam lägesbild om organiserad brottslighet 2019*, dnr A457.772/2019.

Flera andra länder, exempelvis de nordiska grannländerna, använder i dag automatisk avläsningsteknik. Det finns således möjligheter att utveckla samverkan med brottsbekämpande myndigheter i andra länder.

3.2.2 Nationellt stöd i utlänningsrätt

Ett effektivt sätt att bekämpa internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrottsligenhet är att, när det är möjligt, stoppa kriminella aktörer vid gränsen och neka dem inresa i Sverige. Vid gränsövergångar 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 över stora geografiska områden.

Det primära uppdraget vid gränskontroll är att bedöma om en person uppfyller villkoren för inresa, men kontrollen syftar också till att upprätthålla allmän ordning och säkerhet samt att förebygga, förhindra och upptäcka gränsöverskridande brottslighet.

Internationella brottsnätverk (bestående av såväl EU- som tredjelandsmedborgare) reser vanligtvis in i Sverige via andra Schengenländer. Inresa i Sverige via inre gräns försvårar möjligheterna att genomföra personkontroller eftersom unionsrätten ger rätt till fri rörlighet. Den 31 oktober 2019 beslutade regeringen att förlänga den tillfälligt återinförda gränskontrollen vid inre gräns till och med den 11 maj 2020. Vid sidan av gränskontroll har Polismyndigheten möjlighet att utföra inre utlänningskontroller på svenskt territorium i enlighet med förutsättningarna i utlänningslagen. Även sådana kontroller är ett viktigt verktyg i arbetet mot internationella brottsnätverk.

Uppdatering av Polismyndighetens interna rättsliga vägledning

Det föreligger behov av att förebygga och motverka att personer med koppling till internationella brottsnätverk utnyttjar och missbrukar den fria rörligheten i syfte att begå brott i Sverige. En EES-medborgare får avvisas av hänsyn till allmän ordning och säkerhet. Möjligheten att avvisa en EES-medborgare ska enligt EU-domstolen tolkas restriktivt.³⁶ Samtidigt är det viktigt att Polismyndigheten förhindrar aktiva brottsnätverk att begå brott i Sverige och fattar beslut om avvisning i de fall det finns grund för det.

Polismyndigheten har gjort en översyn av de rättsliga förutsättningarna att avvisa EES-medborgare. Den interna rättsliga vägledningen har därefter uppdaterats, inte minst för att utgöra ett stöd för beslutsfattare vid gränspolisens att kunna besluta om avvisning med hänsyn till allmän ordning och säkerhet.³⁷ Vägledningen innehåller

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

³⁷ Polismyndigheten (2019) *Cirkulärmeddelande 2-19 Avvisning av EES-medborgare och deras familjemedlemmar*, dnr A093.795/2019.

såväl rättsregler och principer som praktisk tillämpning. Flera av rättsfallen som vägledningen hänvisar till är relevanta för internationella brottsnätverk.

Därutöver pågår arbete med att ta fram ett metodstöd för handläggning och beslut i avvsningsärenden rörande EU/EES-medborgare.

Nationell beslutsfattarjour och nationell gränsjour

Polismyndigheten har jourverksamhet till stöd för handläggare vid beslut i utlänningsärenden. I nuläget finns två beslutsfattarjourer: en bestående av beslutsfattare från polisregion Väst och polisregion Stockholm och en som består av beslutsfattare i polisregion Syd som också har ansvar för övriga regioners beredskap.

Efter ett ställningstagande av samtliga polisregioner och nationella operativa avdelningen har ett arbete påbörjats med att utforma ett förslag till en nationell beslutsfattarjour och en nationell gränsjour. Syftet är att öka kunskapen och därigenom ge förbättrade förutsättningar för enhetliga bedömningar samt att kunna ge råd och stöd i komplicerade ärenden.

Några principiella utgångspunkter för arbetet är att det ska vara en nationell jourverksamhet och att samtliga polisregioner ska bidra med beslutsfattare till verksamheten. En workshop med deltagare från samtliga polisregioner hölls under våren 2019. Arbete pågår för att konkretisera utformningen av jourerna.

3.2.3 Operativ kraft vid gränsen

Linjeverksamhet inte bara insatser

En utgångspunkt för genomförandet av uppdraget har varit att identifiera effektiva arbetssätt med sikte på att genomföra dem i linjeverksamheten. Syftet är att öka förmågan att arbeta uthålligt och enhetligt mot internationella brottsnätverk. Det finns i dag god förmåga att kraftsamla och uppbåda resurser under tidsbegränsade insatser. Som framgår av delredovisning 2 har uppdragsmyndigheterna genomfört ett antal myndighetsgemensamma operativa insatser, till exempel Trident och Hermes. Ytterligare exempel på framgångsrika insatser som tidigare genomförts är Trinity, Boston, Auriga-Frost, Turnstone och Gunder/Gunvor.³⁸

En utmaning för Polismyndigheten har varit att få kraft i det löpande arbetet och att stärka den operativa förmågan att arbeta systematiskt mot tillgreppsbrottslighet i linjeverksamheten, inte minst i gränsområdena. Andra mer prioriterade och resurskrävande händelser såsom sprängningar, skjutningar och grova våldsbrott gör

³⁸ Polismyndigheten (2018) *Trinity - Insats mot organiserad rysktalande stöldbrottslighet 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*. Polismyndigheten i Skåne län (2014) *Uppföljning av insats Gunvor*.

det svårt att prioritera arbetet mot tillgreppsbrottslighet. Polismyndigheten har likväl vidtagit flera åtgärder för att stärka den operativa kraften i linjeverksamheten. Nedan ges några exempel på åtgärder som vidtagits vid Sveriges gränser. I polisregion Syd har en långsiktig planering för arbetet i olika hamnar tagits fram och delats med såväl med underrättelseenheten på Polismyndighetens nationella operativa avdelning som med Tullverket och Kustbevakningen. Syftet är att förenkla gemensam planering av personal och öka utbytet av underrättelseinformation. Arbetssättet har varit framgångsrikt och det utvecklas och förfinas löpande. Underrättelseflödet ökar stadigt och samverkan med andra polisregioner har förbättrats. Därutöver har samverkan med hamnar och rederier utvecklats. Arbetet med inresekontroller har varit framgångsrikt och inresa har nekats i ett stort antal ärenden där det angivna syftet med vistelsen inte kunnat styrkas. Även utresekontroller har genomförts med gripanden och beslag av stöldgods som följd.

I polisregion Stockholm har gränspolisnheten en särskild grupp som arbetar mot internationella brottsnätverk sedan 2015. Gruppen består av förundersökningsledare, utredare och analytiker. De har även tillgång till flera spaningsgrupper. Erfarenheterna visar att ett långsiktigt arbete med fokus på samverkan och utbildningsinsatser ökar möjligheten att påvisa seriebrottslighet och därmed höja straffvärdet, även vid ringa förseelser som till exempel ringa stöld. Arbetet har visat sig vara framgångsrikt och resurseffektivt i längden.

Samtliga polisregioner har inrättat regionala operativa koordinatörer, vilket beskrivs närmare i avsnitt 3.3.1. Detta har visat sig vara en viktig framgångsfaktor och polisregion Stockholm har därför beslutat att ytterligare förstärka denna funktion.

Underrättelsebaserad insats vid gränsen

Ett exempel på hur Polismyndigheten har förbättrat sin informationsöverföring till personal i yttre tjänst är en pågående underrättelsebaserad insats i syfte att begränsa kriminella individers möjligheter att resa in och begå brott i Sverige. Insatsen pågår under två år och ska därefter övergå till att användas som en strukturerad arbetsmetod i linjeverksamheten.

Metoden går ut på att uppmärksamma särskilt kriminellt aktiva individer för att kunna tillhandahålla en åtgärdsplan för personal i yttre tjänst för det fall individen påträffas. I ett tidigt skede arbetas ett underlag fram i samarbete mellan underrättelseenheten, brottssamordningsfunktionen, beslutsfattare vid gränspolisnheten och den internationella operativa handläggaren vid nationella operativa avdelningen. Underlaget är en sammanställning av tidigare domar och annan information om individen, såväl i Sverige som i andra EU-länder.

Om individen påträffas i något polisiärt sammanhang kommer en tydlig åtgärdsplan att finnas tillgänglig. I många fall kan det att handla om att inhämta mer information eller inleda ett avvisningsförfarande.

Gränsöverskridande insatser inom ramen för EMPACT

Internationell samverkan är en viktig framgångsfaktor för bekämpning av organiserad brottslighet, särskilt inom EU.

Ett exempel på samverkansform är EU:s multidisciplinära plattform mot kriminella hot (EMPACT), där uppdragsmyndigheterna samarbetar med andra medlemsstaters brottsbekämpande myndigheter och Europol på både strategisk och operativ nivå. Organiserade egendomsbrott är ett av tio prioriterade brottsområden inom EMPACT. Uppdragsmyndigheterna har valt att prioritera denna verksamhet över tid, bland annat genom att årligen satsa på gränsöverskridande insatser. Tillsammans med andra länder och Europol har uppdragsmyndigheterna vid flera tillfällen genomfört den gemensamma EMPACT-insatsen Trident rörande organiserad tillgreppsbrotslighet.

Den senaste Trident-insatsen ägde rum den 18–22 november 2019 och syftade till att förebygga och upptäcka organiserad tillgreppsbrotslighet, smuggling och annan gränsöverskridande brottslighet i Östersjöområdet genom underrättelseutbyte. Samtliga tre uppdragsmyndigheter deltog i insatsen. Totalt deltog tio medlemsstater samt Europol i insatsen som denna gång leddes från Malmö.

Insatsen pågick under tre dagar i några utvalda hamnar. Utöver underrättelseutbyten och ökad kunskap resulterade insatsen i totalt 11 119 personkontroller, 8 394 fordonskontroller, 20 gripanden samt omhändertagande av 25 personer.

I samband med insatsen anträffade Polismyndigheten tre efterlysta personer och genomförde 72 avvisningsärenden i enlighet med utlänningslagen. Insatsen resulterade även i beslag av bland annat narkotika, stulna båtmotorer, stulna bilar, datorer, verktyg, alkohol och miljöfarligt avfall. Flertalet chaufförer till tunga fordon rapporterades också för rattfylleri i samband med ankomst till Sverige.

Uppdragsmyndigheterna samarbetade bra och personalen upplevde arbetet som mycket positivt eftersom de genom sin samverkan kunde få tillgång till flera olika brottsbekämpande verktyg som de var för sig inte har tillgång till i sin dagliga tjänstgöring. Därutöver upplevdes kunskapsöverföringen och det operativa samarbetet på fältet mellan myndigheterna som positivt.

Under år 2020 väntas två Trident-insatser i Östersjöområdet. Uppdragsmyndigheterna avser fortsätta att delta i dessa insatser.

Gränsöverskridande insatser inom ramen för Prümrådsbeslutet

Inom ramen för det så kallade Prümrådsbeslutet³⁹ har Polismyndigheten möjlighet att begära bistånd av personal från andra medlemsstater i operativa insatser på svenskt territorium. Antalet insatser inom ramen för beslutet med deltagande från Polismyndigheten har ökat från 12 (2017) till 25 (2019). År 2018 deltog Polismyndigheten i 29 insatser.

³⁹ Rådsbeslut 2008/615/RIF av den 23 juni 2008 om ett fördjupat gränsöverskridande samarbete, särskilt för bekämpning av terrorism och gränsöverskridande brottslighet.

Under hösten 2019 initierade Sverige en två veckor lång insats med inriktning på narkotika- och vapenbrott, men som även resulterade i beslag som rör tillgreppsbrottlighet. Insatsen genomfördes i gränsområdet mellan Sverige och Finland. Polismyndigheten, Tullverket, Åklagarmyndigheten samt den finska polisen och den finska tullmyndigheten deltog. En rad husrannsakingar och kontroller resulterade i gripanden och anhållanden, men även i flera beslag av narkotika och illegala vapen. I samband med tillslagen gjorde myndigheterna också fynd som medförde att två grova stölder (villainbrott) och ett större inbrott i en klädaffär är på god väg att klaras upp.

Under 2019 har Polismyndigheten även stärkt sitt samarbete med Estland mot internationella brottsnätverk. Syftet är att utveckla informationsutbytet (det operativa arbetet direkt kopplat mot underrättelseverksamheterna) i respektive land. Fokus har varit passagerarströmmarna från färjetrafiken mellan Tallinn och Stockholm. Arbetsmodellen bygger på gemensamma insatser vid hamnarna. I samband med insatserna arbetar personal från de båda länderna sida vid sida med fulla brottsbekämpande befogenheter. Under 2019 genomfördes två sådana insatser i Stockholm respektive Tallinn. Under insatserna genomfördes en mängd in- och utresekontroller som bland annat resulterade i beslagtaget stöldgods till ett sammanlagt värde av cirka en miljon kronor. Under år 2020 planerar svensk och estländsk polis att genomföra fyra liknande insatser. Det finns planer på att bjuda in fler polismyndigheter i Östersjöområdet att delta.

3.3 Polismyndighetens arbete mot inresta nätverk

Under arbetet med regeringsuppdraget har Polismyndigheten tillsammans med andra relevanta myndigheter vidtagit åtgärder för att stärka arbetet i alla led, såväl nationellt som internationellt.

3.3.1 En brygga mellan brottsförebyggande- och utredningsarbete

Två förhållningssätt

Det brottsförebyggande arbetet är en viktig del i att begränsa organiserade tillgreppsbrott. Syftet är att avskräcka gärningsmän från att välja att verka i Sverige. Det kan ske genom mer effektiva säkerhetsarrangemang kring stöldbegärlig egendom och bättre myndighetskontroll som ökar upptäcktsrisken och medför att nätverken bedömer möjligheterna till ekonomisk vinning som små.

Som tidigare konstaterats är en del i ett aktivt brottsförebyggande arbete att ha en bättre kontroll vid landets gränser och redan där stoppa och neka kriminella aktörer inresa i Sverige. När personerna väl är inresta förflyttar de sig snabbt och sprider sig över stora geografiska områden.

Utredningsverksamheten är viktig för att slå ut nätverken. Dels kan det bli svårt att fortsätta att utföra verksamheten om nyckelspelare lagförs eller på annat sätt försvinner från verksamheten. Det sker när de avtjänar utdömda påföljder eller inte kan återvända på grund av beslut om utvisning eller återreseförbud. Dels är det

avskräckande för individerna att delta i verksamheten om de får kännbara påföljder och inte får återvända till Sverige eller Schengenområdet under lång tid framöver. Om Polismyndigheten därutöver lyckas återta brottsvinsterna i ursprungsländerna så blir effekten än mer kännbar.

Det behövs en brygga mellan det brottsförebyggande arbetet och utredningsverksamheten. Det krävs en funktion som har erfarenhet av dessa områden och som kan hålla ihop båda behoven. Genom att arbeta i dessa parallella spår med kunskap, resurs och uthållighet går det att få stor effekt. Polismyndigheten har därför förstärkt samordningen i myndigheten, inklusive på nationell, regional och lokal nivå. Under 2019 har en ”table top”-övning genomförts för att testa modellen.

Modellen beskrivs mer utförligt i följande stycken.

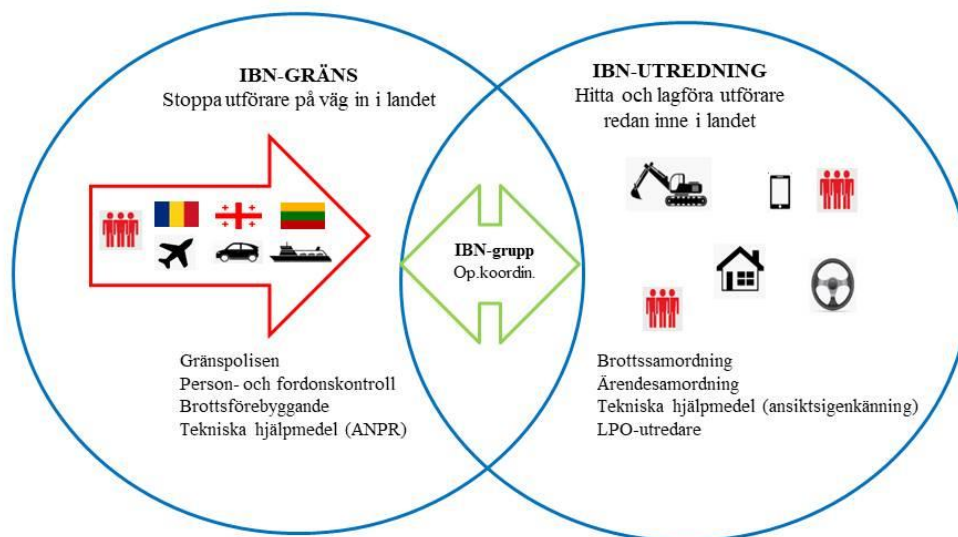


Bild 2: Två förhållningssätt rörande internationella brottsnätverk (IBN)

Nationellt samordningsansvar

För att nå framgång i arbetet mot internationella brottsnätverk behöver Polismyndigheten arbeta brett över hela linjen och undvika att arbeta med isolerade företeelser utan förmåga att se det stora sammanhanget, det vill säga att brottet är en del av organiserad seriebrottslighet. Det behöver därför finnas en god samordning mellan nationell, regional och lokal nivå.

I februari 2019 beslutade Polismyndigheten därför att brottssamordningsfunktionen vid nationella operativa avdelningen skulle tilldelas ett nationellt samordningsansvar för brottslighet relaterad till internationella brottsnätverk. Samordningsansvaret kräver ett nära samarbete mellan flera delar inom avdelningen såsom

underrättelseverksamheten, gränspolisen, utredningsverksamheten, spaning och den internationella verksamheten.

Det nationella samordningsansvaret innebär att bygga upp en förbättrad förmåga att bekämpa de internationella brottsnätverken tillsammans med polisregionerna och lokalpolisområdena. Samordningsansvaret handlar om att driva, koordinera och leda arbetet i nära samverkan med framförallt polisregionerna, men också med andra aktörer och funktioner. Brottsamordningen behöver ha en nära koppling till ärendesamordning, underrättelseverksamhet, forensisk verksamhet och operativ verksamhet. I det samordnande arbetet ingår också att skapa nätverk med andra brottsbekämpande myndigheter och med andra länder.

Ett annat identifierat behov är att samordna och presentera veckovisa lägesbilder över bland annat aktuell brottslighet i landet. Det skulle öka de regionala operativa koordinatorens möjlighet att agera offensivt.

I detta sammanhang är det relevant att nämna Polismyndighetens pågående arbete med att utreda förutsättningarna för ett framtida nationellt taktiskt centrum (NTC) vid nationella operativa avdelningen. Centret ska stödja, inrikta och samordna den nationella operativa verksamheten utifrån en nationell lägesbild. Under hösten 2019 inleddes ett pilotprojekt för att utveckla formerna för ett sådant center, inklusive frågan om hur arbetet mot internationella brottsnätverk ska kopplas mot centret.

Regional kontaktpunkt och mottagarförmåga

I enlighet med Polismyndighetens beslut från februari 2019 ska varje polisregion även bygga upp sin regionala förmåga att arbeta mot internationella brottsnätverk. För att samordningen i myndigheten ska fungera krävs ett enhetligt arbetssätt, funktioner och kontaktpunkter i samtliga regioner. Polismyndigheten har därför beslutat att alla polisregioner ska:

- utse en operativ koordinator som är polisregionens kontaktpunkt och agerar mottagare av underlag för operativa åtgärder
- bygga upp en regionalt anpassad mottagarförmåga för att kunna agera på information om internationella brottsnätverk
- bygga upp en regionalt anpassad utredningsförmåga för internationella brottsnätverk som kan fungera som metod- och verksamhetsstöd och vid behov biträda utredningsverksamheten på lokal nivå.

Den operativa koordinators roll är att vara polisregionens kontaktpunkt samt ha en helhetssyn över regionens totala spaningsresurs och ett nära samarbete med brottsamordningsfunktionen. Koordinatören ska i samråd med berörda spaningsledare, utan att frångå den ordinarie beslutsordningen, kunna inleda brådskande operativa spaningsinsatser mot internationella brottsnätverk. I uppdraget ingår även koordinering av utredningsåtgärder och tidig bevisinsamling. Förmågan att agera operativt är beroende av ett ärendes prioritet. Därför kommer mottagarförmågan att variera mellan polisregioner beroende på regionens aktuella förutsättningar.

Sedan Polismyndighetens beslut i februari 2019 har samtliga polisregioner inrättat regionala operativa koordinatörer mot internationella brottsnätverk. Vidare har samtliga polisregioner påbörjat en uppbyggnad av en regionalt anpassad mottagarförmåga med utredningskapacitet och spaningsresurser. I januari 2020 fattade Polismyndigheten beslut om att behålla och utveckla denna förmåga.

3.3.2 *Spaning m.m.*

Markerande- och informationsinhämtande samtal

Markerande- och informationsinhämtande samtal är en metod som både är brottsförebyggande och kan ge viktig information för brottsutredning, avvisning, utvisning eller annan åtgärd. Metoden går ut på att särskilt identifierade individer och/eller fordon som ankommer med färja till svensk hamn stoppas och kontrolleras vid ankomst. Ett samtal hålls med den berörda individen om anledningen till besöket i Sverige, tid för vistelse, kontakter i landet m.m.

Det brottsförebyggande syftet är att markera för berörda personer att de är kända och är under uppsikt. Risken för upptäckt av eventuell brottslig aktivitet ska vara påtaglig. Det brottsutredande syftet är att underbygga en eventuell misstanke om brott och/eller informationsinhämtning för att skriva ett underrättelseuppslag. Samtalet kan, när rättslig grund för detta finns, kompletteras med fotografering av personer och fordon som bifogas underrättelseuppslaget och kan användas senare.

Markerande- och informationsinhämtande samtal har använts med gott resultat vid flera insatser mot internationella brottsnätverk, senast vid EMPACT-insatsen Trident i november 2019 då flera samtal kunde användas i det fortsatta brottsbekämpande arbetet. Markerande- och informationsinhämtande samtal är något som också sker kontinuerligt i linjearbetet.

Ankarpersoner och ankarplatser

En viktig del i Polismyndighetens brottsutredande verksamhet av internationella brottsnätverk går ut på att identifiera ankarpersoner och ankarplatser i Sverige. För närmare förklaring av dessa begrepp, se avsnitt 1.2. Att ha tillgång till spanare vid gränsövergångar gör det möjligt att följa efter strategiskt viktiga individer till ankarplatser och ankarpersoner. Spaning ger även möjlighet att få de kriminella individerna lagförda för själva tillgreppet, vilket ger högre straff jämfört med lagföring för enbart hantering av stöldgods (det vill säga häleri). Tillgång till spaningsresurser möjliggör också att snabbt agera utifrån aktuella underrättelseuppslag och på så sätt agera proaktivt.

Polismyndigheten har vid flera tillfällen genom underrättelseuppslag lyckats identifiera såväl ankarplatser som ankarpersoner. Som exempel kan nämnas att under insatsen Hermes 2018 (redovisad i delredovisning 2) lyckades Polismyndigheten lokalisera intressanta platser som användes som uppehålle av misstänkta brottslingar och utgångspunkt för brottslig aktivitet. I samband med EMPACT-insatsen Trident i november 2019 lyckades Polismyndigheten inte enbart lokalisera ett boende, utan även en lagerlokal som användes för förvar av stöldgods.

Under 2020 avser Polismyndigheten även delta i två EMPACT-insatser som syftar till att kartlägga och agera mot illegal hotellverksamhet. I insatserna kommer husrannsakingar genomföras i syfte att hitta personer som uppehåller sig illegalt i Sverige och att hitta stöldgods. Polismyndigheten har kännedom om att det i Sverige finns ett flertal villor, industribyggnader och liknande som fungerar som hotell för människor som uppehåller sig illegalt, begår stöldbrott och arbetar illegalt. Utöver Polismyndigheten, som leder insatserna, avser även räddningstjänst, kommuner i Stockholms län och Migrationsverket att delta.

Förbättrad informationsöverföring till personal i yttre tjänst

Det behöver finnas en god förmåga att delge information om internationella brottsnätverk från nationell nivå till regional och lokal nivå. Det är viktigt att underrättelseinformation förmedlas till yttre personal som snabbt kan agera.

Polismyndigheten har arbetat med att utveckla denna förmåga, bland annat genom den underrättelsebaserade insats som beskrivs i avsnitt 3.2.3.

Därutöver har Polismyndighetens beslut om att inrätta en nationell samordning och regionala operativa koordinators bidragit till stärkt informationsflöde. Genom pilotprojektet om ett framtida nationellt taktiskt centrum (se avsnitt 3.3.1) väntas möjligheten att nå ut till lokalpolisområdena genom de regionala ledningscentralerna att förbättras. Det är ett viktigt led i informationsöverföring från nationell nivå till personal i yttre tjänst.

3.3.3 Utredning och lagföring

Regional utredningsförmåga

Förstärkt regional mottagarförmåga behöver även följas av stärkt regional utredningsförmåga. Enligt Polismyndighetens beslut från februari 2019 ska polisregionerna tillsätta en särskilt avdelad utredningsförmåga som kan fungera som metod- och verksamhetsstöd för ärenden rörande internationella brottsnätverk samt vid behov kunna biträda i utredningar av ärenden på lokal nivå. Polisregionerna ska även ha förmåga att utreda så kallade nyckelärenden, det vill säga ärenden mot tongivande personer i brottsnätverken.

Förmågan ska anpassas efter polisregionens verksamhetsbehov och skiljer sig därför åt mellan regionerna. Både polisregion Bergslagen och Syd har inrättat särskilda utredningsgrupper med inriktning på internationella brottsnätverk. Andra polisregioner har sin utredningsförmåga inom den regionala brottsamordningsfunktionen, som i polisregion Väst. I polisregion Nord finns den operativa koordinators vid den regionala brottsamordningsfunktionen och kan nyttja regionens samlade utredningsresurser.

I polisregion Mitt är den operativa koordinators placerad på utredningsenheten. Koordinators är tillika regionens spaningsamordnare, vilket bidrar till kunskap om tillgängliga spaningsresurser vid insatser mot internationella brottsnätverk.

Polisregion Stockholm har sedan tidigare en särskild utredningsgrupp och har därutöver med anledning av regeringsuppdraget fattat beslut om att inrätta en regional arbetsgrupp som ytterligare ska intensifiera arbetet i regionen.

Polisregion Öst har utredare i varje lokalpolisområde som arbetar särskilt med denna brottslighet. Dessa utredare kan vid behov skapa gemensamma utredningsgrupper för att utreda seriebrottslighet.

I januari 2020 fattade Polismyndigheten beslut om att behålla och utveckla polisregionernas utredningsförmåga.

Samverkan med Åklagarmyndigheten

För att nå större framgång med att nå organisationen bakom tillgreppsbrottsligheten är Åklagarmyndigheten en viktig samarbetspartner.

I delredovisning 2 lyftes problematiken med att de brott som upptäcks vid gränskontroller ofta bedöms som häleri i samband med utförsel av stöldgods. Om Polismyndigheten kan härleda gods till stöldtillfället kan det ha betydelse för såväl brottsrubricering som sammankoppling med andra brott. I stället för ett enskilt brott kan det visa sig handla om en serie av brott som därför bör utredas sammanhållet på ett och samma ställe.

Innan ett beslut fattas om att flytta ett ärende behöver samråd ske med Åklagarmyndigheten och Polismyndighetens nationella brottsamordningsfunktion. Ett sådant beslut behöver förhålla sig till exempelvis tidsfrister i samband med häktning. Tidsfrister är inte alltid tillräckligt långa för att en omfattande brottsutredning ska kunna göras. Andra praktiska utmaningar såsom domstolarnas forumregler gör att det kan vara svårt att sammanföra ärendena till ett och samma ställe.

Med anledning av dessa utmaningar har Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten under hösten 2019 inlett ett pilotsamarbete under ett år mot seriebrott som omfattar samtliga polisregioner. Mer konkret ska Polismyndighetens nationella brottsamordningsfunktion och de regionala operativa koordinatörerna arbeta tätt tillsammans med Åklagarmyndighetens särskilt utpekade kontaktåklagare. Förhoppningen är att projektet ska resultera i att fler ärenden utreds som seriebrott och att fler personer lagförs för brott.

Pilotsamarbetet inleddes den 1 november 2019 och har prövats i linjearbetet i flera polisregioner. Samarbetet har börjat bra och kommer att följas upp halvårsvis.

Förmåga att använda internationellt polissamarbete

Att samverka internationellt kan på många sätt bidra till bekämpningen av internationella brottsnätverk. Underrättelseutbyte, bilaterala kontakter och gemensamma insatser med brottsbekämpande myndigheter i andra länder stärker uppdragsmyndigheternas brottsbekämpande förmåga.

I det gränsöverskridande samarbetet mot organiserad brottslighet samarbetar uppdragsmyndigheterna framförallt med Europol och EU-ländernas brottsbekämpande myndigheter. Särskilda satsningar genomförs inom ramen för plattformen EMPACT. I Europol finns underrättelseinformation som bland annat rör internationella brottsnätverk och det finns specialister som kan ge stöd i form av fördjupade analyser. Europol kan också bistå med mobila fältkontor i operativa insatser för att länderna i realtid ska få tillgång till Europols säkra system för informationsutbyte och uppgiftssamlingar. Tullverket och Polismyndigheten har sambandsmän vid Europols högkvarter i Haag, vilket underlättar snabba kontaktvägar. På nationell nivå samordnar myndigheterna sitt strategiska arbete rörande Europol och EU:s verktyg för brottsbekämpning i övrigt.

Vid Polismyndigheten finns Sveriges nationella kontaktpunkt för internationellt samarbete (Single Point of Operational Contact, SPOC). SPOC är även nationell kontaktpunkt för flera andra myndigheter som Tullverket, Kustbevakningen och Migrationsverket. Det är en verksamhet som dygnet runt stödjer myndigheterna med gränsöverskridande informationsutbyte.

Polismyndigheten verkar sedan länge för att stärka samverkan med andra svenska brottsbekämpande myndigheter inom ramen för SPOC. Tullverket har i mer än fem år haft handläggare placerade på SPOC. Sedan våren 2019 deltar även Kustbevakningen och det pågår en dialog med Skatteverket för att även bereda plats för deras personal.

För att stödja polisregionerna har Polismyndigheten under uppdragsperioden fortsatt arbetet med att placera internationella operativa handläggare i samtliga polisregioner och polisområden. Handläggarna är organisatoriskt placerade nära de regionala brottsamordningsfunktionerna, vilket ger möjlighet att bistå i det operativa arbetet, till exempel genom att verifiera identiteter och därefter kartlägga individers internationella brottshistorik. De internationella operativa handläggarna kan även förmedla information om övriga möjligheter till operativt internationellt polisarbete, till exempel inom ramen för Europolsamarbetet. Polisregion Stockholm har även placerat två sådana handläggare vid den regionala gränspolisverksamheten eftersom behovet av snabba kontaktvägar och internationell kompetens är särskilt påtagligt där. Även gränspolisverksamheterna i polisregion Väst och Syd ser över möjligheten att tillsätta en internationell operativ handläggare.

Flera länder har polissambandsmän i Sverige eller i närliggande länder med sidoackreditering till Sverige. Polismyndighetens samarbete med sambandsmännen är värdefullt i arbetet mot internationella brottsnätverk.

Att ta del av information som finns i internationella register bygger på att alla länder bidrar med underlag. Det internationella informationsutbytet avseende biometri spelar stor roll i arbetet med att koppla utländska gärningsmän till olika identiteter, brott i andra länder och kartläggning av kriminella nätverk. Det är också viktigt att uppgifter om stöldgods, som till exempel båtmotorer, registreras i internationella register för att gods som påträffas utomlands ska kunna härledas till brott begångna i Sverige.

Upptagning av DNA, så kallad topsning, är också viktigt för att kunna fastställa kriminella individers identitet. I juni 2019 fattade regeringen beslut om ändring av Polismyndighetens regleringsbrev för 2019 och gav bland annat Polismyndigheten i uppdrag att redovisa rutiner för upptagande och registrering av DNA, fingeravtryck och fotografi.⁴⁰ Inom Polismyndigheten pågår arbete med ett nytt styrdokument som ska ge stöd i arbetet med topsning. Styrdokumentet väntas beslutas i början av 2020.

I juni 2019 överlämnade Polismyndigheten en hemställan till Justitiedepartementet om en översyn av svensk lagstiftning om insamling, lagring och användning av biometriska uppgifter i syfte att stärka den brottsbekämpande verksamheten.⁴¹

3.4 Utförelse av stöldgods

Som tidigare beskrivits har uppdragsmyndigheterna prövat en särskild operativ samverkan vad gäller in- och utresekontroller. Inom ramen för regeringsuppdraget har myndigheterna genomfört kontroller tillsammans, vilket medfört att fler myndighetsrepresentanter verkat vid kontrollplatserna. Kontrollerna har lett till ingripanden, brottsanmälningar, beslag och avvisningar av individer som inte har rätt att vistas i landet.

Internationella brottsnätverk har dock fler tillvägagångssätt för att föra ut stöldgods ur landet. Det finns till exempel ett samband mellan försändelser och internationella brottsnätverk. Det förekommer att stöldgods skickas med försändelser eftersom risken för upptäckt är låg. I Sverige krävs uppvisande av identitetshandling för att hämta ut försändelser, men inte för att skicka dem. Det innebär att kriminella kan skicka försändelser med stöldgods utan att behöva identifiera sig. När inbrotten ökar i ett område ser Polismyndigheten att det postas fler försändelser till vissa länder. Vid gripanden av individer som ingår i internationella brottsnätverk minskar omfattningen av försändelserna omgående.

Det är angeläget att vidta fler åtgärder när det gäller utförelse av stöldgods. Förslag som skulle kunna bidra till arbetet återfinns i avsnitt 4.

4 Förslag till ytterligare åtgärder

I delredovisning 2 konstaterade uppdragsmyndigheterna att vissa möjliga lösningar och åtgärder som skulle kunna förbättra myndigheternas arbete ligger utanför uppdragsmyndigheternas mandat och att dessa skulle redovisas i slutredovisningen.

⁴⁰ Justitiedepartementet (2018) *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Polismyndigheten*, dnr Ju2019/02014/PO, Ju2019/02300/LP (delvis).

⁴¹ Polismyndigheten (2019) *Hemställan till Justitiedepartementet om en översyn av svensk lagstiftning om insamling, lagring och användning av biometriska uppgifter*, dnr A296.532/2019.

I detta avsnitt redogörs för myndigheternas utmaningar och förslag på åtgärder som kan underlätta uppdragsmyndigheternas bekämpning av internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott. Dessa behöver övervägas och utredas ytterligare. Slutredovisningen är således inte att betrakta som en formell hemställan om ny lagstiftning.

4.1 Identifierade utmaningar

4.1.1 Nya befogenheter för Tullverket är en komplex fråga

Tullverkets nuvarande befogenheter

Det händer att misstänkt stöldgods påträffas av tulltjänstemän vid tullkontroller. Tulltjänstemännen har emellertid inte befogenhet att stoppa utförseln av stöldgods ut ur Sverige eftersom det i dag inte finns något särskilt förbud mot utförsel av stöldgods.

Om en tulltjänsteman påträffar misstänkt stöldgods vid en utförselkontroll måste polis kontaktas för åtgärd. Om polisen inte har möjlighet att komma till platsen måste stöldgodset återlämnas och personerna släppas. Tulltjänstemannen kan anteckna transportmedlets registreringsnummer och lämna det till Polismyndigheten, men har ingen rätt att begära id-handlingar av de personer som påträffats i samband med kontrollen.

I dessa situationer behöver Polismyndigheten med kort varsel prioritera resurser för att avlösa Tullverket och genomföra de utredningsåtgärder som ska vidtas på plats i samband med påträffande av stöldgods.

Utökade befogenheter för Tullverket

Att Tullverket borde få utökade befogenheter och kunna ingripa vid påträffande av stöldgods har varit föremål för diskussion vid flera tillfällen, inte minst i politiska sammanhang.

Frågan har också utretts. I betänkandet *Kontroll av varor vid inre gräns*⁴² från 2006 framhölls behovet av att förstärka samarbetet mellan Tullverket och Polismyndigheten och därigenom dra nytta av det förhållande att tulltjänstemän finns vid gränserna. Utredningen föreslog att Tullverket skulle ges befogenhet att ingripa vid påträffande av stöldgods. Förslaget innebar att Tullverket, efter att ha rapporterat till polismyndigheten, kunde fatta beslut om att hålla kvar personen och gods till dess polismyndigheten kom till platsen. Utredningens förslag har dock inte lett till någon förändring av Tullverkets befogenheter.

⁴² SOU 2006:9.

Under 2018 uttalade sig riksdagens skatteutskott i ett betänkande om behovet av att anta ny lagstiftning som ger Tullverkets personal befogenhet att stoppa och genomsöka fordon.⁴³

Som framgår i avsnitt 1.4.1 överlämnade Polismyndigheten i november 2018 en promemoria till Justitiedepartementet med förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet framförallt med koppling till utsatta områden.⁴⁴ I promemorian föreslog Polismyndigheten bland annat att regeringen borde överväga att ge Tullverket i uppdrag att intensifiera sitt arbete med bekämpning av internationella brottsnätverk, till exempel genom ett utökat uppdrag avseende kontroll vid utförsel.

Det är viktigt att se helheten för att nya åtgärder ska få förväntad effekt. Brotsutredningar rörande internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott är ofta komplexa och resurskrävande. Det bör därför beaktas att det krävs ökade resurser både i samband med utresekontroller och efterföljande brotsutredningar.

Om Tullverket skulle ges nya befogenheter, vill Tullverket understryka att sådana åtgärder bör begränsas till att kunna ingripa initialt med frihetsberövande och kvarhållande av godset. För detta kommer ytterligare resurser att krävas.

4.1.2 Ett förbud mot in- och utförsel av störsändare

Störsändare används i kriminella kretsar för att förhindra att till exempel brotsbekämpande myndigheter ska kunna använda teknisk utrustning för att lokalisera stulen egendom såsom bilar, jordbruksmaskiner och båtmotorer. Störsändare används även för att störa ut mobiltelefoner eller bostadslarm.

I Sverige är det i dag förbjudet att inneha elektroniska störsändare utan tillstånd från Post- och telestyrelsen. Det saknas dock förbud mot införsel eller import av störsändare till landet. Det medför att Tullverket inte kan ingripa och stoppa införsel eller import.

Det krävs ett förbud mot in- och utförsel av störsändare för att Tullverket ska kunna ingripa om störsändare påträffas vid tullkontroll. För att kunna införa ett förbud mot störsändare krävs att störsändare är en varugrupp som kan omfattas av ett undantag mot den fria rörligheten av varor.⁴⁵ Uppdragsmyndigheterna ser behov av att låta

⁴³ ”Den illegala handeln med narkotika, vapen, alkohol och tobak är ett stort problem. Utländska ligor för stöldgods ut ur landet. Dessa nya förutsättningar kräver att Tullverket ges förmåga att upprätthålla gränsskyddet och stoppa smuglingen av narkotika, vapen och sprängämnen. Den fria rörligheten inom EU för mycket gott med sig men får inte innebära att svenska gränser står oskyddade. Tullverkets brotsbekämpande verksamhet och gränsskyddet måste stärkas. Med ett starkare Tullverk skulle inflödet av olagliga varor till Sverige begränsas. För det krävs ytterligare resurser. Tullverket bör enligt utskottet även ges ett utökat uppdrag som gäller kontroll vid utförsel. Ny lagstiftning bör antas som ger Tullverkets personal befogenhet att stoppa och genomsöka fordon. Även för detta uppdrag krävs ytterligare resurser.”, 2018/19:SkU1.

⁴⁴ Polismyndigheten (2018) Förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet framförallt med koppling till utsatta områden, dnr A598.518/2018.

⁴⁵ Fördraget om europeiska unionens funktionssätt, 2012/C 326/01, artikel 36.

utreda om ett sådant förbud är ändamålsenligt och förenligt med den fria rörligheten av varor inom EU.

4.2 Åtgärder som skulle underlätta uppdragsmyndigheternas brottsbekämpning

4.2.1 Utökad möjlighet för Polismyndigheten och Tullverket till kontroll

I regeringsförklaringen 2019 anges att polisen behöver få bättre möjligheter att verka i gränsnära områden för att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten samt att möjligheten till kamerabevakning med automatisk igenkänning av fordonstyper och registreringsskyltar ska övervägas.⁴⁶ Den 21 september 2019 presenterade regeringen 34 förslag på åtgärder mot gängkriminalitet. I ett av förslagen aviserade regeringen att en utredning ska tillsättas.⁴⁷ Det är från Polismyndighetens perspektiv angeläget att lagstiftningsarbetet inleds snarast. Även Tullverket har behov av att ha tillgång till tillräckligt effektiva verktyg i gränsnära områden, såsom kamerabevakning m.m.

En viktig del i arbetet med att förebygga, upptäcka, förhindra och försvåra de internationella brottsnätverkens verksamhet är möjligheten att kontrollera personer, fordon och bagage. Underrättelseinformation visar på ett behov av att utföra riktade kontroller mot personer och vissa typer av fordon som i stor utsträckning används vid denna typ av brottslig verksamhet. För kamerabevakning av fordon begränsas inte behovet till gränsnära områden. Det kan finnas goda skäl att inte stoppa ett fordon vid gränsen vid misstanke om allvarlig brottslighet utan i stället kunna följa fordonet till dess slutdestination. Behovet av övervakning gäller såväl de stora transportlederna som till exempel särskilt utsatta områden. Polismyndigheten har exempelvis kännedom om knutpunkter i vägnätet, som vid en given tidpunkt är av strategisk betydelse i arbetet mot organiserad brottslighet. Vid dessa platser kan irreguljär migration, illegala varor, kriminella aktörer, brottsoffer och stöldgods upptäckas. Enligt rättegångsbalken⁴⁸ krävs en brottsmisstanke för att få utföra id-kontroll.⁴⁹ På samma sätt ger bestämmelserna om husrannsakan i polislagen⁵⁰ och rättegångsbalken möjlighet att eftersöka personer eller föremål kopplat till visst brott. Regleringen ger ingen generell möjlighet att kontrollera personer eller undersöka fordon och bagage i allmänt spaningssyfte.

För att Polismyndigheten ska kunna göra välgrundade kontroller är det viktigt att det finns bra verktyg i form av tekniskt stöd. Polismyndigheten har tidigare påtalat att det bör utredas om myndigheten kan ges möjlighet att i gränsnära zoner stoppa fordon för kontroll (husrannsakan) utan skäligen misstanke om brott, om kontrollen

⁴⁶ Regeringsförklaringen 2019.

⁴⁷ Se regeringens webbsida: <https://www.regeringen.se/regeringens-politik/atgarder-mot-gangkriminalitet-och-annan-organiserad-brottslighet/34-punktsprogrammet-regeringens-atgarder-mot-gangkriminaliteten/>.

⁴⁸ SFS 1942:746.

⁴⁹ Bestämmelserna om förundersökning i rättegångsbalken och därtill knutna befogenheter förutsätter att det finns anledning att anta att brott av viss konkretionsgrad har förövats.

⁵⁰ SFS 1984:387.

kan motiveras utifrån allmän polisinformation och polisiär erfarenhet.⁵¹ När det gäller Tullverkets kontrollverksamhet i gränsnära områden, till exempel Öresundsbron, skulle myndigheten ha stor nytta av att kunna lagra avlästa registreringsnummer av fordon för att se mönster och kunna initiera kontroller. En sådan möjlighet skulle förbättra Tullverkets förutsättningar att bekämpa brott i gränsnära områden.

Med den föreslagna utökade kontrollmöjligheten i kombination med gränsöverskridande samarbete med andra brottsbekämpande myndigheter skulle Polismyndigheten ges bättre förutsättningar att förebygga brott samt att stoppa kriminella och säkra tillgripet gods innan det förs ut ur landet. Även Tullverkets brottsbekämpning skulle bli mer effektiv om myndigheten fick denna möjlighet. Förmågan till internationellt samarbete mot den organiserade brottsligheten skulle förbättras. Erfarenheterna från operativa insatser såsom Trident visar att internationellt samarbete i underrättelsebaserade kontroller är värdefulla verktyg för att förebygga och stoppa brottsligheten.

Det kan i detta sammanhang noteras att andra nordiska länder använder sig av underrättelsebaserade passagerarkontroller (UPK). Den danska regeringen har nyligen beslutat att inrätta ett center i Köpenhamn för underrättelsearbete, utredning och operativt arbete kopplat mot gränsöverskridande brottslighet i Öresundsregionen.

Som nämndes i avsnitt 1.4.1 har regeringen konstaterat att polisen behöver få bättre möjligheter att verka i gränsnära områden för att bekämpa gränsöverskridande brottslighet och gängkriminalitet. Kamerabevakning med automatisk igenkänning av fordonstyper och registreringsskyltar ska möjliggöras och en utredning om det ska tillsättas.

4.2.2 Utvidga PNR-direktivet till andra trafikslag än flyg

Den 2 december 2019 antog ministerrådet rådsslutsatser om en utvidgning av insamlingen av så kallade PNR-uppgifter⁵² till andra transportslag än flyg.⁵³ I rådsslutsatserna rekommenderade medlemsstaterna kommissionen att genomföra en konsekvensbedömning rörande behovet och genomförbarheten av insamling, lagring och bearbetning av PNR-uppgifter från gränsöverskridande transportslag

⁵¹ Polismyndigheten (2018) *Redovisning av regeringsuppdrag Uppdrag till Polismyndigheten om användningen av poliskontroller i områden nära inre gräns*, Ju2018/01291/L4, dnr A105.284/2018. Polismyndigheten (2018) *Förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet framför allt med koppling till utsatta områden*, dnr A598.518/2018.

⁵² Passenger Name Record (PNR) avser uppgifter som passagerare lämnar vid bokning av flygresor och vid incheckning, till exempel namn, resedatum, resväg, bagageinformation och betalningssätt.

⁵³ Rådets slutsatser om en utvidgning av användningen av PNR-uppgifter till andra transportslag än flyg – Rådets slutsatser (2 december 2019), dok.nr ST 14746 2019 INIT.

utöver lufttrafik. Uppdragsmyndigheterna är positiva till att utvidga EU:s PNR-direktiv⁵⁴ i det avseendet och ser fram emot kommissionens konsekvensbedömning.

Vid sidan av initiativet om att utvidga PNR-direktivet har Polismyndigheten uppmärksammat behov av anpassningar i regleringen om uppgifter från transportföretag i 25 och 26 §§ polislagen. I färjetrafiken registreras bland annat uppgift om passagerares nationalitet och födelsedatum. Den typen av uppgifter krävs för att tillgodose Polismyndighetens behov av information i den brottsbekämpande verksamheten, även när det gäller färjetrafik inom Schengen. Regleringen om tillhandahållandet av uppgifter på Polismyndighetens begäran bör vidare moderniseras för att möjliggöra en enhetlig hantering av passagerarlistor med strukturerad överföring och lagring under viss tid av denna information för analys vid Polismyndigheten. Även Tullverket har enligt gällande bestämmelser rätt att få vissa bokningsuppgifter från andra transportslag än lufttrafik och även där finns behov av att få uppgifterna i mer strukturerat format och bättre möjlighet till lagring och behandling.

Möjligheten för Polismyndigheten och Tullverket att effektivisera hanteringen av denna typ av information skulle öka genom ovan nämnda initiativ, liksom möjligheten att bekämpa den gränsöverskridande brottsligheten. Detta eftersom gränsövergångarna utgör en strategiskt mycket viktig plats för Polismyndigheten och Tullverket.

4.2.3 Försvåra utförsel av stöldgods via försändelser

En del stöldgods förpackas och skickas med post- eller logistikföretag till respektive brottsnätverks hemland. Logistikföretagen tar hand om lagring och transport av stöldgods. Efter att försändelsen med stöldgods lämnats in till logistikföretag utan uppgift om avsändare, försvåras lagföring för häleri avsevärt.

Det finns i dag inget identifieringskrav i Sverige för avsändare av försändelser. Införs identifieringskrav kan det bli avsevärt svårare för internationella stöldnätverk att hantera stöldgods eftersom det skulle innebära större risk för upptäckt. Sannolikt skulle färre kriminella nätverk använda post- och logistikföretag om de skulle behöva identifiera sig vid inlämning av försändelser.

Polismyndigheten och Tullverket ser behov av att låta utreda om ett identifieringskrav för avsändare av försändelser, i vart fall till utlandet, är ett ändamålsenligt sätt att komma till rätta med problemen och om det är förenligt med annan lagstiftning att införa ett sådant krav.

Uppdragsmyndigheterna noterar i övrigt att regeringen har aviserat en kommande utredning i syfte att se över postlagen, vilket skulle kunna vara ett tillfälle att även belysa problematiken med försändelser som innehåller stöldgods.

⁵⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2016/681 av den 27 april 2016 om användning av passageraruppgiftssamlingar (PNR-uppgifter) för att förebygga, förhindra, upptäcka, utreda och lagföra terroristbrott och grov brottslighet.

4.2.4 **Strängare rubricering och straffmätning för systematiska brott**

Internationella brottsnätverk begår ofta tillgreppsbrott på ett organiserat och systematiskt sätt. I de flesta fall rör det sig om planerade gärningar som begås med samma tillvägagångssätt. Systematiken i brottsligheten och den samlade negativa effekten som brottsligheten har på samhället beaktas i alltför liten utsträckning vid brottsrubriceringen och straffmätningen. Detta anser uppdragsmyndigheterna vara ett stort problem i förhållande till internationella brottsnätverk.

Regeringen gav 2018 en utredare i uppdrag att se över bland annat denna fråga.⁵⁵ I januari 2019 redovisade utredaren sitt uppdrag och i regeringens propositionsförteckning inför våren 2020 aviserade regeringen överlämning av en proposition till riksdagen den 17 mars 2020.⁵⁶

4.2.5 **Sanktion mot överträdelse av polisiära återreseförbud**

Inom gränspolisverksamheten påträffas inte sällan utlänningar i landet som är föremål för ett löpande återreseförbud. Det kan röra sig om individer som ingår i de brottsaktiva nätverk som Polismyndigheten har kännedom om.

Återreseförbud kan utfärdas såväl av allmän domstol som av Migrationsverket eller Polismyndigheten inom ramen för migrationsprocessen i Sverige. Påföljden för att överträda ett av allmän domstol meddelat återreseförbud kan vid ett brott av normalgraden uppgå till en månads fängelse.⁵⁷ En överträdelse av ett av Polismyndigheten eller Migrationsverket meddelat återreseförbud medför i dagsläget ingen annan sanktion än ett avlägsnande och det saknas därför incitament att inte vistas i landet under den tid ett återreseförbud ännu gäller.

Beslut om återreseförbud som fattats av Migrationsverket eller Polismyndigheten är av förvaltningsrättslig natur och det framstår således inte som lämpligt att införa en motsvarande sanktionsbestämmelse som vid brott. Uppdragsmyndigheterna ser också att en sådan lösning motverkar själva syftet till förbudet, nämligen att säkra att personen inte vistas i landet. Inte heller böter är en lämplig sanktion med hänsyn till möjligheten och kostnaderna för att driva en sådan fordran.

En lämplig sanktion vid en överträdelse av ett återreseförbud beslutat av Migrationsverket eller Polismyndigheten skulle dock kunna vara ytterligare en periods förbud utöver det ursprungliga förbudet. Denna period skulle kunna fastställas till en fördubbling av den ursprungliga perioden, alternativt fastställas till en tidsperiod om förslagsvis två år eller annan lämplig tid. Den föreslagna ordningen bedöms vara tillräcklig för att ha verklig effekt, både genom att utgöra ett incitament att respektera meddelade återreseförbud men också genom att möjliggöra en påföljd om förbudet inte följs.

⁵⁵ Ds 2019:1 *Straffrättsliga åtgärder mot tillgreppsbrott och vissa andra brott*.

⁵⁶ Se regeringens webbsida:

<https://www.regeringen.se/48e5aa/globalassets/regeringen/block/aktualitetsblock/finansdepartementet/skatt/propositionsfor-teckning-varen-2020.pdf>.

⁵⁷ 20 kap. 2 § utlänningslagen.

4.2.6 **Motverka att asylrätten utnyttjas för brottslig verksamhet**

Organiserade stölder som begås av personer från tredjeland har ökat i omfattning i Sverige sedan 2012. Det är relativt vanligt att vissa grupper av tredjelands-medborgare ansöker om asyl när de grips av polisen misstänkta för stöld. Prövningen av ansökan om asyl fördröjer personens återvändande till hemlandet och kan möjliggöra fortsatt verksamhet i Sverige. Vid en insats med fokus på myndighetssamverkan som gick under namnet Trinity i början av 2018 uppmärksammades detta fenomen särskilt. Migrationsverket prioriterade asylansökningar som bedömdes som uppenbart ogrundade i en snabbprocess med omedelbar verkställighet, vilket ledde till att fenomenet praktiskt taget upphörde helt.

En dom från EU-domstolen i juli 2018⁵⁸ har dock medfört att Migrationsverkets möjligheter att bedöma en asylansökan som uppenbart ogrundad har begränsats betydligt. Därmed har också möjligheten för Migrationsverket att fatta beslut om avvísning med omedelbar verkställighet begränsats. EU-domstolens avgörande innebär att den asylsökande ges möjlighet att stanna i Sverige under den tid det tar för migrationsdomstolarna att pröva överklagandet av Migrationsverkets beslut. Det har i många fall medfört att kriminella personer kan fortsätta sin brottslighet i Sverige under flera månader.

Regeringen tillsatte en utredare i juni 2019 med uppdrag att lämna förslag som innebär att Migrationsverket ska ha motsvarande möjligheter att anse en asylansökan som uppenbart ogrundad som innan EU-domstolens dom meddelades.⁵⁹ Utredaren ska i detta sammanhang särskilt överväga behovet av en förteckning över säkra ursprungsländer. Utredaren redovisade sin promemoria i januari 2020. I regeringens propositionsförteckning inför våren 2020 aviserade regeringen överlämning av en proposition till riksdagen i september 2020.⁶⁰ Uppdragsmyndigheterna ser positivt på arbetet eftersom det kan bidra till att förhindra att asylrätten missbrukas i avsikt att begå brott.

4.2.7 **Åtgärder mot fordonsmålvakter**

Fordonsmålvaktsbilar utgör ett stort problem för de brottsbekämpande myndigheterna. Ofta används dessa bilar av kriminella individer, och inte sällan som verktyg för att utföra brott. Internationella brottsnätverk använder målvaktsfordon för att transportera sig mellan brottsplatser i olika delar av landet, och även för att transportera och lagra stöldgods. Det förekommer missbruk av personuppgifter med koppling till fordonsmålvakter⁶¹. De fordon som används av stöldligorna är i regel skrivna på personer med samordningsnummer eller fiktiva identiteter. Det förekommer även att utvandrare personer registreras som

⁵⁸ EU-domstolens dom från den 25 juli 2018 i mål C-404/17.

⁵⁹ Justitiedepartementet (2019) *Uppenbart ogrundade asylansökningar och fastställande av säkra ursprungsländer*, Ju2019/02274/LP.

⁶⁰ Se regeringens webbsida:

<https://www.regeringen.se/48e5aa/globalassets/regeringen/block/aktualitetsblock/finansdepartementet/skatt/propositionsfor-teckning-varen-2020.pdf>.

⁶¹ För en beskrivning av problematiken med fordonsmålvakter, se avsnitt 3.1.1.

målvakter.⁶² Målvaktsidentiteten skapar en sortsbrandvägg mellan utförarna och ankarpersonerna, vilket försvårar utredning och kartläggning av brottsligheten. I sammanhanget utgör även missbruket av samordningsnummer ett stort problem.⁶³

Regeringen gav 2018 en utredare i uppdrag att se över lagstiftningen mot fordonsmålvakter och analysera vilka åtgärder som kan vidtas för att komma tillrätta med problemet.⁶⁴ Uppdraget redovisades i juli 2018.⁶⁵ Utredarens förslag rör huvudsakligen administrativa åtgärder i syfte att begränsa skulderna. Utredaren tog upp problematiken kring fordonsmålvakter och samordningsnummer. Utredaren bedömde att det är nödvändigt att vidta åtgärder för att motverka förekomsten av fiktiva identiteter och att höja id-handlingars kvalitet. Däremot ansåg utredaren att problematiken med samordningsnummer och oriktiga id-handlingar var för stor för att hanteras i promemorian.

Regeringen gav år 2019 samma utredare i uppdrag att göra en översyn av författningar och problemet med fordonsmålvakter.⁶⁶ I uppdraget ingår bland annat att utreda om det bör införas en möjlighet att begränsa antalet fordon som en person kan äga. Uppdraget omfattar även att undersöka lämpligheten i att äga fordon i Sverige utan att ha rätt att vistas här. Uppdraget ska redovisas senast den 1 september 2020.

Polismyndigheten har i flera tidigare sammanhang lyft behovet av åtgärder mot fordonsmålvakter, liksom åtgärder som förhindrar missbruk av samordningsnummer och försvårar användning av falska identiteter.⁶⁷ Polismyndigheten och Tullverket välkomnar och följer den pågående översynen och ser fram emot att ta del av de förslag som utredningen kommer att presentera.

4.2.8 Möjlighet att hämta in telefondata vid systematiska stölder

En vanlig typ av brottslighet bland internationella brottsnätverk är verksamhet med lågt straffvärde men med hög frekvens och omfattning. Vinstmarginalerna blir då höga samtidigt som straffvärdena och riskerna för upptäckt är låga. I Sverige består den här typen av organiserad brottslighet främst av tillgreppsbrott och bedrägerier.

Den så kallade inhämtningslagen⁶⁸ tillåter inte inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation när det gäller tillgreppsbrottslighet, oavsett frekvens,

⁶² Polismyndigheten (2019) *Internationella brottsnätverk inom organiserad tillgreppsbrottslighet Erfarenhetsberättelse 2016- januari 2019 Öppen version*.

⁶³ Ds 2018:33 *Översyn av lagstiftningen mot s.k. fordonsmålvakter*.

⁶⁴ Näringsdepartementet (2018) *Uppdrag om översyn av lagstiftningen mot s.k. fordonsmålvakter*, N2018/00442/KLS.

⁶⁵ Ds 2018:33 *Översyn av lagstiftningen mot s.k. fordonsmålvakter*.

⁶⁶ Infrastrukturdepartementet (2019) *Uppdrag om översyn av lagstiftningen om flyttning av fordon m.m.*, PM i I2019/024337/SVS.

⁶⁷ Polismyndigheten (2018) *Förslag på åtgärder för att bryta utvecklingen när det gäller allmän ordning och säkerhet framför allt med koppling till utsatta områden*, dnr A598.518/2018.

⁶⁸ Lagen om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet, SFS 2012:278.

omfattning och organisationsgrad, eftersom den brottsliga verksamheten inte innefattar brott där det inte är föreskrivet lindrigare straff än fängelse i två år. Lagen begränsar därmed Polismyndighetens förmåga att förebygga, förhindra och upptäcka gränsöverskridande tillgreppsbrottslighet.

4.2.9 Fler behöver behörighet i det internationella registret

I takt med att den grova gränsöverskridande brottsligheten drabbar samhället i allt högre grad har nödvändigheten och nyttan av ett effektivt internationellt brottsbekämpande samarbete blivit allt tydligare. Det är viktigt att svenska myndigheter samarbetar i sin internationella brottsbekämpande verksamhet, inte minst när det gäller informationsutbyte med andra länder via säkra kommunikationskanaler.

Polismyndigheten har ett gott samarbete med såväl Kustbevakningen som Tullverket och Skatteverket, som har personal vid den svenska kontaktpunkten för operativa kontakter (Single Point of Operational Contact, SPOC) vid Polismyndigheten. Sveriges SPOC har de senaste åren genomgått en rad förändringar för att effektivisera och fullt ut använda de redskap som tillhandahålls i det internationella polissamarbetet genom till exempel Schengensamarbetet, Europol och Interpol.

SPOC hanterar dagligen mycket stora mängder information. För att på ett rättssäkert och effektivt sätt kunna hantera personuppgiftsbehandling har Polismyndighetens anställda vid funktionen tillgång till myndighetens internationella register.

Uppdragsmyndigheterna ser behov av att låta utreda möjligheten att även ge behöriga myndigheter⁶⁹ samt andra relevanta myndigheter tillgång till Polismyndighetens internationella register. Det skulle effektivisera informationsutbytet och därmed stärka myndigheternas gränsöverskridande samarbete.

4.2.10 Bättre förutsättningar att upptäcka individer med återreseförbud

Polismyndigheten konstaterar att beslut om avvisning, utvisning och återreseförbud enligt utlänningslagen inte kan läsas av i polisiära system, såsom till exempel Polismyndighetens efterlysningsregister (NEPU), innan beslutet har vunnit laga kraft.

⁶⁹ Med hänvisning till Europolförordningens definition i artikel 2 (a) är behöriga myndigheter i Sverige Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket och Ekobrottsmyndigheten i den del respektive myndighets verksamhet syftar till att förebygga och bekämpa brott som omfattas av Europols behörighet. Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/794 av den 11 maj 2016 om Europeiska unionens byrå för samarbete inom brottsbekämpning (Europol) och om ersättande och upphävande av rådets beslut 2009/371/RIF, 2009/934/RIF, 2009/935/RIF, 2009/936/RIF och 2009/968/RIF.

Det finns dock ett stort mervärde av att även beslut som inte har vunnit laga kraft synliggörs i systemet, särskilt för ingripandeverksamheten. Polisen kan till exempel påträffa personer som undanhåller sig delgivning av ett beslut. Det kan också handla om personer som aldrig delgivits beslutet eftersom det har verkställts innan det har vunnit laga kraft.⁷⁰ Delgivning har då inte kunnat ske, vilket är en förutsättning för att beslut ska vinna laga kraft och registreras i systemet. Detta innebär att Polismyndigheten inte uppmärksammas på att det finns ett beslut om avvisning eller utvisning med återreseförbud i samband med kontroller vid gräns eller inne på territoriet. Kriminella individer kan därför obemärkt resa in i och inom Schengenområdet för att begå nya brott.

I dagsläget registreras inte återreseförbud i Schengens informationssystem (SIS) förrän de vunnit laga kraft, med hänvisning till förarbetsuttalanden från genomförandet av EU:s återvändandedirektiv⁷¹. EU-domstolen har dock slagit fast att tiden för ett återreseförbud börjar löpa från det att utresa sker från Schengenområdet. I dessa fall blir det således underordnat huruvida ett svenskt beslut om återreseförbud har vunnit laga kraft eller inte – beslutet ska likväl registreras i SIS.

I en nyligen remitterad promemoria har Regeringskansliet refererat till EU-domstolens praxis och konstaterat att ett återreseförbud för en tredjelands-medborgare som vistas olagligt i Schengenområdet ska börja löpa och registreras i SIS när personen lämnar Schengenområdet, oavsett om återreseförbudet har vunnit laga kraft eller inte.⁷² I promemorian uppger Regeringskansliet att detta inte behöver förtydligas i nationell rätt och att återvändandedirektivet inte innehåller krav på att beslut om återreseförbud ska ha vunnit laga kraft innan det får rättsverkningar. Ett återreseförbud torde därför kunna registreras i SIS vid utresa, oaktat om beslutet vunnit laga kraft eller inte.

Beslut om avvisning eller utvisning registreras inte i SIS i dagsläget, utan kommer att ingå i systemet i och med att de nya SIS-förordningarna börjar tillämpas i slutet av 2021. När det gäller EES-medborgare beslutar Polismyndigheten i vissa fall om nationella återreseförbud. Dessa läggs också in i NEPU efter att de vunnit laga kraft.

Det är av stor vikt att problematiken kring delgivning och laga kraft utreds och att utlänningslagstiftningen i större utsträckning motverkar att individer som undanhåller sig delgivning och verkställighet av beslut om avvisning och utvisning kan stanna kvar i landet samt att personer med återreseförbud kan resa in i landet.

Utöver problematiken ovan finns andra delar av utlänningslagstiftningen som förhindrar ett effektivt arbete mot internationella brottsnätverk. Om en person anträffas vid yttre gräns och nekas inresa med stöd av artikel 14 i EU:s gränskodex kan Polismyndigheten, till exempel, inte besluta om återreseförbud eftersom

⁷⁰ Polismyndighetens beslut om avvisning får enligt 12 kap. 6 § utlänningslagen verkställas även om det har överklagats.

⁷¹ Prop. 2011/12:60 *Genomförande av återvändandedirektivet*.

⁷² Ds 2019:27 *Ett nytt regelverk för Schengens informationssystem (SIS)*.

Sverige har valt att i genomförandet av återvändandedirektivet inte tillämpa bestämmelser om återreseförbud på denna kategori av personer.⁷³

Enligt utlänningslagen kan svenska myndigheter inte heller i efterhand besluta om ett återreseförbud för en individ som har ett gällande avvisnings- eller utvisningsbeslut. Detta innebär att individer som vid sin första vistelse i Sverige får en tidsfrist för frivillig avresa och efterlever denna, i praktiken inte kan beläggas med återreseförbud under de fyra år beslutet gäller.

Det är viktigt att hela den problematik som nämns i avsnittet hanteras eftersom den påverkar Polismyndighetens möjlighet att förebygga brott genom att förhindra tillträde till svenskt territorium för kriminella individer.

5 Det fortsatta arbetet inom myndigheterna

Hur brottsligheten utvecklas framöver påverkas av en rad olika faktorer. Vissa ligger utanför uppdragsmyndigheternas kontroll, exempelvis lagstiftning på nationell nivå, inom EU och åtgärder som vidtas i andra länder. Andra faktorer av betydelse är uppdragsmyndigheternas verksamhetsinriktningar och prioriteringar.

Till exempel ska Polismyndigheten växa med 10 000 anställda under perioden 2020–2024. Det innebär att antalet medarbetare inom gränspolisverksamheten ökar och förmågan avseende lokal närvaro vid gränsövergångar och förmågan till underrättelsestyrd gränspolisverksamhet stärks. Även förmågan att bekämpa internationella brottsnätverk och internationell brottslighet ska stärkas. Renodling av Polismyndighetens uppdrag och god samverkan med andra aktörer kommer att vara en viktig del i arbetet.

Övrig brottsutveckling kommer att fortsätta påverka prioriteringar och användningen av myndigheternas resurser. I samband med inrättandet av Polismyndighetens särskilda händelse mot sprängningar och skjutningar (Operation Rimfrost) i november 2019 konstaterade Polismyndigheten till exempel att förstärkta insatser mot grov brottslighet påverkar annan polisverksamhet och att det bland annat finns risk för färre uppklarade brott sammantaget.⁷⁴ Uppdragsmyndigheterna vill dock framhålla att de under arbetet med regeringsuppdraget tagit flera viktiga steg för att ytterligare fördjupa samarbetet mot internationella brottsnätverk.

Uppdragsmyndigheterna kan också konstatera att samarbetet lett till mer integrerade arbetsformer, större underrättelseutbyte och konkreta resultat som beslag och avvisningar av kriminella individer som inte har rätt att vistas i Sverige.

⁷³ 8 kap. 23 § första stycket utlänningslagen och prop. 2011/12:60.

⁷⁴ Länk till debattartikel publicerad i Dagens Nyheter i november 2018: <https://www.dn.se/debatt/farre-uppklarade-brott-nar-vi-fokuserar-pa-grov-brottslighet/>.

I likhet med vad som konstaterades i det inledande avsnittet har flera brottstyper med stort inslag av internationella brottsnätverk minskat i antal anmälda brott under 2019. Det gäller bland annat båtmotorstölder, men även bostadsinbrott. Brottstyper som ligger på en konstant nivå eller ökar är bland annat bedrägerier mot äldre, reservdelstölder, stölder från byggarbetsplatser och fordonsstölder. Polismyndigheten konstaterar att utvecklingen inom EU följer samma mönster. Det är svårt att med exakthet redovisa orsakerna, men en hypotes är att brottsnätverken riktar in sig mot andra brottstyper när flera länder inom EU fokuserar på att bekämpa bostadsinbrott.

Polismyndighetens bedömning är att den organiserade tillgreppsbrottligheten kommer att fortgå under kommande två år även om brottstyperna kan skilja sig åt. Det är därför viktigt att uppdragsmyndigheterna fortsätter det goda samarbete som inletts. En ökad förekomst av kontroller och andra åtgärder i anslutning till viktiga svenska hamnar och flygplatser kan motverka såväl inflödet av kriminella aktörer som utflödet av stöldgods.

Uppdragsmyndigheterna avser att fortsätta med gemensamma utsättningar och att arbeta i gemensamma operativa grupper (TKP). Myndigheterna avser också att fortsätta med samordning av underrättelsearbetet för att stödja personal i yttre tjänst. Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten fortsätter pilotverksamheten om ett närmare och mer samordnat arbete mot internationella brottsnätverk. För att bryta utvecklingen krävs även åtgärder av flera olika samhällsaktörer. Uppdragsmyndigheterna avser därför även fortsätta att utveckla samverkan med andra relevanta aktörer.

Det är angeläget att fortsatt följa upp och analysera arbetet över tid för att bedöma om verksamheten rör sig i riktning mot de uppsatta målen. Uppföljningen syftar även till att utveckla verksamheten och bidra till lärande. Genom uppföljningen ges möjlighet att justera och förbättra åtgärderna som vidtas. Ett uppföljningsarbete kommer således att bedrivas både inom respektive myndighet och gemensamt.

Många viktiga framsteg har gjorts inom ramen för arbetet med regeringsuppdraget. Uppdragsmyndigheterna har ökat sin förmåga att bekämpa tillgreppsbrottlighet som begås av internationella brottsnätverk i Sverige, dels genom att utveckla samverkan mellan myndigheterna och med andra aktörer, dels genom att utveckla och pröva nya gemensamma arbetssätt. Polismyndigheten har stärkt sin verksamhet i flera olika led för att mer långsiktigt och uthålligt kunna agera mot internationella brottsnätverk som begår tillgreppsbrott. Därutöver har åtgärder identifierats som skulle kunna bidra till ett ännu mer effektivt bekämpande av brottsligheten.

Sammantaget har de åtgärder som vidtagits bidragit till bättre förutsättningar för att bekämpa organiserad tillgreppsbrottlighet som begås av internationella brottsnätverk i Sverige. Arbetet kommer inte att upphöra i och med slutredovisningen av uppdraget, utan fortsätta och utvecklas framöver.