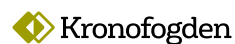
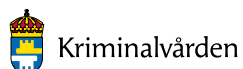

Redovisningen av resultatet av den särskilda satsningen
mot den grova organiserade brottsligheten

Myndigheter i samverkan 2013

mot den organiserade brottsligheten



Utgivare: Rikspolisstyrelsen, Box 12256, 102 26 Stockholm

Dnr: A269.375/2013

Grafisk form: Citat

Upplaga: 250 ex

Foto: Arturas Gudavicius/Europol, Rikspolisstyrelsen och Shutterstock

Tryck: RPS tryckeri, Stockholm mars 2014

Innehållsförteckning

1. Samverkansrådet har ordet	2	10. Redovisning av de kvalitativa uppföljningarna av insatser avslutade vid Operativa rådet	24
2. Bakgrund	3	10.1 Samverkan, styrning och ledning	24
3. Den myndighetsgemensamma lägesbilden 2013 ..	4	10.2 Arbetet med tillgångsriktad brottsbekämpning ..	24
4. Den myndighetsgemensamma inriktningen 2013 ..	5	10.3 Behov av särskild kompetens om punktskattebrott	24
5. Allmänt om arbetet	6	11. Myndigheternas internationella samverkan	25
5.1 Ny medlem i satsningen	6	11.1 Viktigt att förstå mottagarens behov	25
5.2 Avgränsningsproblematik	6	11.2 Förutsättningar för samverkan	25
5.3 Brottsbekämpningen i satsningen jämfört med annat arbete mot grov organiserad brottslighet	6	11.3 Perspektiv på det internationella samarbetet från de samverkande myndigheterna	26
5.4 Tydligt mervärde	7	12. Reflektion och framåtblick från Operativa rådet	28
5.5 Administrativa åtgärder	7	Bilaga 1. Regeringsuppdraget	29
5.6 Bedrägeribrott i fokus	8	Bilaga 2. Den myndighetsgemensamma plattformen	30
5.7 Punktskatter	8	Bilaga 3. Avgränsning av insatserna	31
5.8 Dubbla förfaranden	9	Bilaga 4. Flödesbild över insatsernas förlopp i tiden	32
6. Insatser beslutade av Operativa rådet – några reflektioner	10	Bilaga 5. Statistik	33
6.1 Två särskilt intressanta domar under året	10		
6.2 Fortsatt stor resursinsats	10		
6.3 Omfattningen av samverkan i insatserna	11		
6.4 Huvuddelen av insatserna inleddes i slutet av året ..	11		
6.5 Insatserna som står för en stor del av resultatet	12		
7. Kvantitativt utfall i insatser beslutade av Operativa rådet	13		
7.1 Datakvalitet och felkällor	13		
7.2 Bedömning av resultatet	13		
7.3 Stora variationer för resursinsatsens utveckling	13		
7.4 Fler misstänkta och häktade	16		
7.5 Ingen tydlig tendens för åtalade och dömda	16		
7.6 Viss fortsatt förbättring av tillgångsriktad brottsbekämpning	17		
7.7 Fortsatt stora beslag av amfetamin och cannabis	18		
7.8 Inget större vapenbeslag under året	18		
7.9 Internationellt arbete	18		
7.10 Resultatet ur ett helhetsperspektiv	19		
8. Underrättelseverksamheten i satsningen – några reflektioner	20		
8.1 Verksamhetsutveckling	20		
8.2 Samverkan	20		
9. Kvantitativt utfall från ärenden vid underrättelsecentren i satsningen	22		
9.1 Redovisningsproblematik	22		
9.2 Färre ärenden har handlagts	22		
9.3 Arbetet är fokuserat mot ekonomisk brottslighet	22		
9.4 Betydande utfall av tillgångsriktad brottsbekämpning	23		

1. Samverkansrådet har ordet

Samverkansrådet beslutade att under 2013 prioritera arbetet mot strategiska personer och deras nätverk. Underrättelsearbetet har därför inriktats mot att bedöma de strategiska personernas och nätverkens förmåga att använda företag i brottslig verksamhet, utöva otillåten påverkan samt att använda hot och våld. Den operativa verksamheten har sedan inriktats utifrån den lägesbild som underrättelsearbetet har gett.

Under året hade vi flera mycket omfattande bedrägeriärenden med bland annat assistansersättning och falska fakturor. I de insatser som Operativa rådet bedrev misstänktes fler än 600 personer för brott och en del av dem för grov brottslighet. Under 2013 gjordes också de största beslagen av narkotika sedan satsningen inleddes 2009.

Kretsen av deltagande myndigheter har under året utökats med Migrationsverket. Vi är därmed elva myndigheter som deltar aktivt i arbetet. Migrationsverkets inträde är ett viktigt tillskott på flera sätt. Bland annat finns där särskild kompetens inom områdena människohandel och människosmuggling.

Sedan ett antal år tillbaka arbetar vi gemensamt för att komma åt vinsterna från den kriminella verksamheten. Vi behöver fortsatt utveckla vår förmåga att kartlägga och förverka brottslingars tillgångar som kommer från kriminalitet. Här varierar också resultatet år från år, vilket är ett förväntat utfall eftersom det är stora och komplicerade ärenden som ofta tar lång tid att lösa.

Inställningen till att arbeta myndighetsövergripande är mycket positiv. Vi ser alla fördelarna med att rikta delar av våra resurser i ett gemensamt arbete. Flertalet av de resultat som nåtts hade inte varit möjliga utan samverkan.

Det finns fortfarande delar i arbetet som kan utvecklas. Ett sådant område gäller frågan kring sekretess. Här krävs det ett gemensamt arbete mellan myndigheternas jurister för att klarlägga om det finns delar i regelverket som behöver förändras.

Jag ser fram emot 2014 med tillförsikt. Arbetet mot den grova brottsligheten är etablerat och bedrivs i en väl erkänd struktur med en beslutsordning som fungerar. Det finns och kommer alltid att finnas fortsatta utvecklingsområden eftersom det är elva myndigheter som ska samarbeta, var och en utifrån sitt uppdrag. Med en aktiv samverkan har vi emellertid förutsättningar för att lyckas bekämpa den organiserade brottsligheten. Det är i den andan vi arbetar – konstruktivt och målmedvetet.



Bengt Svenson
Rikspolischef och ordförande i Samverkansrådet

2. Bakgrund

Denna redovisning är en återrapportering enligt uppdrag i regleringsbrevet för Polisen 2013:

Resultatet av den särskilda satsningen mot den grova organiserade brottsligheten ska redovisas årligen i samband med årsredovisningen (Ju2008/5776/PO).

I början av juni 2009 undertecknades en överenskommelse¹ mellan Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Rikspolisstyrelsen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Försäkringskassan blev medlem i samtliga forum inom satsningen under 2010. Under 2013 har även Migrationsverket tillkommit som medlem. I denna redovisning benämns ovanstående myndigheter fortsättningsvis de samverkande myndigheterna.

Den myndighetsgemensamma satsningen mot den grova organiserade brottsligheten inleddes den 1 juli 2009. Organisationen för satsningen består av Samverkansrådet, Operativa rådet, ett kansli, det Nationella underrättelsecentret², åtta Regionala underrättelsecentren³ och åtta aktionsgrupper.⁴

1 Överenskommelse om vissa åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten (POA 400-4599/08).

2 Nuc.

3 Ruc.

4 Den gemensamma plattformen beskrivs i bilaga 2.

3. Den myndighetsgemensamma lägesbilden 2013

Bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten bedrivs med utgångspunkt i en myndighetsgemensam nationell lägesbild som ligger till grund för den gemensamma verksamhetens strategiska inriktning. Lägesbilden är viktig för att öka svenska myndigheters kunskap och förmåga att gemensamt beskriva och bekämpa grov organiserad brottslighet.

Den myndighetsgemensamma lägesbilden ska årligen tas fram av det Nationella underrättelsecentret. På Samverkansrådets möte den 16 oktober 2012 beslutades att lägesbilden för 2012 även skulle gälla för 2013. Här följer en kort sammanställning. Två typer av material har använts som underlag till rapporten:

- Material om så kallade strategiska personer. Vilka är de kriminella som utifrån ett antal parametrar har bedömts utgöra ett påtagligt hot mot samhället?
- Respektive myndighets generella lägesbilder av den grova organiserade brottsligheten.

Lägesbilden är koncentrerad på två delar:

- De kriminella aktörerna och kriminaliteten.
- Brister i samhällets skydd mot brottslighet.

Den genomsnittliga strategiska personen är en man, brottsaktiv i storstadsområden och med en relativt lång brottskarriär bakom sig. Det är troligt att narkotika- och dopningsbrott tillsammans med ekonomisk brottslighet utgör de huvudsakliga kriminella verksamheterna för de strategiska personerna. Vid sidan av de direkt inkomstbringande brotten är dessa personer dömda och misstänkta för en stor mängd brott som begås i syfte att möjliggöra och underlätta de brottsupplägg som de är involverade i, till exempelvis våldsbrott eller urkundsförfalskning. Brottsligheten begås inom olika branscher som bedöms vara väl anpassade till den kompetens nätverket besitter, de tillfällen som ges och de brister i kontroll som utnyttjas.

Det finns tecken på en ökad professionalitet inom den grova organiserade brottsligheten i form av ökad flexibilitet och ökat användande av specialister. De strategiska personernas kriminella verksamheter bygger på ett väl utvecklat kontaktnät. Förtroende är en central sammanhållande faktor som exempelvis har sin grund i en gemensam uppväxt, släktskap, gemensamt ursprung, anstaltsvistelse tillsammans eller att personerna på annat sätt har bevisat att de är förtrodda med varandra. De strategiska personerna utnyttjar brister i samhällets skydd mot brottslighet till att begå flera olika typer av brott.

4. Den myndighetsgemensamma inriktningen 2013⁵

Samtliga myndigheter ska säkerställa att det finns resurser för åtgärder inom den gemensamma satsningen. De i under- rättelsearbetet samverkande myndigheterna ska ha en gemensam inriktning i det operativa arbetet. Fokus ska ligga på strategiska personer, deras nätverk och deras brottslighet, med beaktande av deras kapacitet att agera inom de tre brottsområden som bedöms som särskilt samhällsfarliga, i kombination med varandra. Dessa är användandet av:

1. företag i brottslig verksamhet
2. otillåten påverkan
3. våld och hot.

För att skapa ett underlag för prioriteringar ska en kapacitetsgradering göras. Av graderingen ska det framgå vilket samhällshot kriminella personer, deras brottslighet samt deras kriminella kontaktnät utgör.

Det kan även finnas andra särskilda strategiska skäl till prioritering. Exempel på sådana skäl kan vara att en person och dennes nätverk har hög kapacitet inom något av brottsområdena eller begår gränsöverskridande brottslighet av samhällsfarlig eller systemhotande karaktär.

Vid prioritering ska möjligheten att förverka tillgångar och återta brottsutbyte, även i ett internationellt perspektiv, särskilt beaktas.

Vid analysen och valet av insatser ska, utöver den rent brottsbekämpande insatsen, möjligheten till administrativa åtgärder med syfte att försvåra för brottsligheten också prioriteras. Sådana åtgärder ska ske i samarbete mellan myndigheterna men också i samarbete med andra myndigheter eller aktörer utanför myndighetssamverkan. Erfarenheter ska också tas tillvara i ett brottsförhindrande och brottsförebyggande arbete.

⁵ Beslut av Samverkansrådet 16 oktober 2012.

5. Allmänt om arbetet

Operativa rådet har under året sammanträtt en gång per månad. En av rådets huvuduppgifter är att hantera frågor om de myndighetsgemensamma insatser som pågår samt ta beslut om att inleda nya insatser eller avsluta pågående. En insats innebär att Operativa rådet tagit ett beslut att utifrån uppställda mål avsätta resurser för myndighetsgemensam brottsbekämpande verksamhet under ledning av en myndighet eller aktionsgrupp.⁶

För Åklagarmyndigheten och Ekobrottsmyndigheten gäller att myndigheten och åklagaren har olika roller under de insatser som beskrivs i rapporten. Dessa båda myndigheter deltar i Operativa rådet, och i handläggning och beslut av de insatser som ska stödjas i det myndighetsgemensamma arbetet. Den eller de åklagare som handlägger utredningar under insatsen prövar självständigt frågan om en förundersökning ska inledas och leder därefter denna. Under förundersökningen beslutar åklagaren självständigt i frågor om tvångsmedel och intermistiska beslut samt beslut i åtalsfrågan. Åklagaren tar också beslut i frågor som rör återförande av brottsutbyte. Även i det rättsliga samarbetet har åklagaren en självständig roll och ska säkerställa att utredningen och andra åtgärder utförs på ett rättssäkert sätt. Åklagaren för sedan talan i domstol.

Liksom under 2012 har det under 2013 varit den så kallade Södertäljeinsatsen⁷ och Malmöinsatsen⁸ som varit de mest omfattande.

5.1 NY MEDLEM I SATSNINGEN

I april 2013 tillkom Migrationsverket i den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. Tidigare har Migrationsverket deltagit i styrgruppen för det Nationella underrättelsecentret och i arbetet inom centret. Myndigheten har även tidigare deltagit i några av de Regionala underrättelsecentren, beroende på behov och ärenden. Från april ingår de i samtliga forum inom den särskilda satsningen. De har framhållit fördelar med en bred myndighetsamverkan och anser även att samverkan stärker arbetet i den egna organisationen. Under 2014 avser myndigheten att stärka de interna strukturerna för ett utökat deltagande i satsningen.

Migrationsverket är en viktig part i arbetet med administrativa åtgärder och inom bekämpning av människohandel och människosmuggling. Myndigheten har under året utökat samarbetet, särskilt med Försäkringskassan och Ekobrotts-

myndigheten men även i vissa delar med Polisen. Ett ytterligare ökat samarbete med Skatteverket under 2014 ses som en förbättringsmöjlighet med stor potential till framgång i gemensamma ärenden.

5.2 AVGRÄNSNINGSPROBLEMATIK

Det är emellanåt svårt att i ett uppföljningsperspektiv avgränsa de resurser, aktiviteter och resultat som är relevanta för den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet från den övriga verksamheten vid de samverkande myndigheterna.⁹ Det finns ännu inte någon heltäckande definition av vad som är relevant för den myndighetsgemensamma satsningen. Sannolikt är detta inte heller önskvärt, eftersom det skulle vara mycket komplicerat att förutse alla de situationer som kan uppstå. Riktlinjer och kriterier för vad som är relevant utvecklas dock fortlöpande.

5.3 BROTTSBEKÄMPNINGEN I SATSNINGEN JÄMFÖRT MED ANNAT ARBETE MOT GROV ORGANISERAD BROTTSLIGHET

Utgångspunkterna för brottsbekämpningen i den myndighetsgemensamma satsningen skiljer sig i väsentliga avseenden från mycket av den brottsbekämpning och verksamhet i övrigt som bedrivs vid de samverkande myndigheterna. Sammanfattningsvis innebär satsningen en betydande och omfattande gemensam organisering av arbetet, som i förhållande till huvuddelen av övrig verksamhet för bekämpning av grov organiserad brottslighet innebär:

- att det förberedande arbetet innan beslut om operativ verksamhet är mer omfattande
- att verksamheten i högre grad är avgränsad genom i förväg givna kriterier
- att ärendena ges högre prioritet
- att fler myndigheter involveras i ett tidigt skede
- att det finns särskilt avdelade aktionsgruppsresurser vid polisen och särskilt avdelade resurser vid andra myndigheter
- att arbetet är mer långsiktigt och uthålligt
- att det görs mer uppföljning och utvärdering.

Att det finns underlag för samverkan i insatsen är ett självklart fundament för att det ska fattas ett beslut om en myndighetsgemensam insats. För att förankra och kunna besluta om en insats är det nödvändigt med ett omfattande förarbete. Avsikten är att detta ska ge en avkastning som motiverar arbetet.

Det myndighetsgemensamma arbetet utgår i hög grad från en i förväg beslutad strategi som anger vilken typ av kriminalitet och vilka strategiska personer inom den grova organiserade brottsligheten man ska fokusera på. Dessutom finns en

6 Detta avser den myndighet som övergripande fått ansvaret för att leda insatsen, vilket i huvudsak innebär ett samordningsansvar.

7 En omfattande insats som från början avsåg att arbeta mot kriminella strukturer i Södertälje, vilket fortfarande är ett mål för insatsen. Den har emellertid även kommit att utvidgas till personer, konstellationer och brott som inte har någon tydlig koppling till Södertälje.

8 Två beslutade insatser av Operativa rådet som inleddes mot bakgrund av den särskilda brottsproblematik som uppstod i Malmö under senare delen av 2011 och i början av 2012.

9 I bilaga 3 finns ett fördjupningsavsnitt om avgränsning.

tydlig reglering av arbetsprocessen. Ett av huvudsyftena med insatserna är att reducera och helst eliminera den strategiska personens förmåga att utöva samhällsfarlig kriminalitet. En myndighetsgemensam bild av en person och dennes nätverk ska medföra att samtliga myndigheter kan bedöma vilka strategier och åtgärder som ska tillämpas. Resultatet av den myndighetsgemensamma satsningen ska bedömas efter dessa förutsättningar. Under 2014 kommer uppföljningen även att omfatta de åtgärder som vidtagits mot de strategiska personerna och deras nätverk för att begränsa deras kapacitet att begå brott och få ekonomiskt utbyte av den kriminella verksamheten.

Det fokus som sätts på uppföljningar och utvärderingar i den särskilda satsningen gör att verksamheten är mer transparent och i högre grad föremål för värdering av resultatet än övrig bekämpning av grov organiserad brottslighet. Det innebär också att större resurser läggs på detta än för den övriga verksamheten. Underlaget som nu finns genom utvärdering och uppföljning utgör ett omfattande kunskapsunderlag för att förstå och utveckla bekämpningen av grov organiserad brottslighet.

5.4 TYDLIGT MERVÄRDE

En kvalitativ beskrivning och bedömning av verksamheten i satsningen har gjorts utifrån enkäter och intervjuer med personal som medverkat i insatserna och handläggare vid de Regionala underrättelsecentren. Överlag bedöms satsningen vara mycket viktig för att bedriva en framgångsrik bekämpning av grov organiserad brottslighet. Mervärdet av den myndighetsgemensamma satsningen är i huvudsak samma som 2012, det vill säga:

- ett gemensamt åtagande och ett gemensamt mål för myndigheterna som ingår i satsningen
- ökad uthållighet, långsiktighet och ett multidisciplinärt angreppssätt
- ökad förståelse för varandras uppdrag
- ökad kunskap om varandras uppgifter och möjligheter
- bättre kontaktytor, både avseende funktioner och individer
- utveckling av metoder i samverkan
- mindre dubbelarbete
- ökad förståelse för kriminalitetens utbredning och karaktär
- tydliggörande av problem vid samverkan med andra myndigheter
- stor nytta av satsningen även i det övriga arbetet mot grov organiserad brottslighet
- ett mer enhetligt och strukturerat arbetssätt i underrättelsearbetet
- effektivare administrativa åtgärder som bidrar till att förhindra felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen.

Överlag har de resultat som uppnåtts i insatser som beslutats i Operativa rådet inte varit möjliga utan den myndighetsgemensamma satsningen. Även det operativa resultatet av de ärenden som beslutats i underrättelsecentren hade till stora delar inte varit möjliga utan myndighetsgemensam underrättelsesamverkan. De hinder som främst har påtalats är:

- svårigheter att kommunicera information mellan myndigheterna
- teknik (gemensamma system)
- lagstiftning (sekretess¹⁰)
- otillräckliga resurser som avsätts för att arbeta vidare utifrån de ärenden som beslutats i de Regionala underrättelsecentren
- lagstiftningen avseende punktskattebrott.

5.5 ADMINISTRATIVA ÅTGÄRDER

Syftet med administrativa åtgärder är att agera brett och förhindra att brister i samhällets funktioner utnyttjas och att förhindra etablering. Åtgärderna avser bland annat (1) tillsyn, inspektioner och kontroller, (2) bidragsbedömning och tillståndsgivning, (3) upphandling av tjänster, (4) uthyrning av lokaler samt (5) handläggning av plan- och byggärenden.¹¹ Polisens roll bör, utöver egna administrativa åtgärder, vara att genom löpande kontakter och informationsutbyte skapa förutsättningar för att andra myndigheter ska kunna agera med administrativa åtgärder mot de som utövar grov organiserad brottslighet.

En positiv utveckling är att fler myndigheter tillämpar administrativa åtgärder. Positivt är också att det leder till en bättre helhetssyn på brottsligheten där kartläggningarna även innefattar brott mot skatte- och välfärdssystemen tillsammans med "traditionell" brottslighet. Ett exempel på ett sådant område där arbete bedrivits under året är problematiken med falska identiteter, där Försäkringskassan, Skatteverket och Migrationsverket är särskilt viktiga samverkansmyndigheter.

Under året har flera åtgärder av administrativ karaktär vidtagits och arbetet med kapacitetsbegränsande åtgärder mot de strategiska personerna och deras nätverk har utvecklats. Det finns en större medvetenhet om att ett brett angreppssätt är viktigt både i underrättelsearbetet och när förundersökning inletts.

Många av myndigheterna har genom samarbete börjat reagera på tänkbara bidragsbrott i samband med andra utredningar. Tidiga åtgärder från de brottsutredande myndigheterna kan ligga till grund för kontrollutredningar från Försäkringskassan och administrativa åtgärder.

10 Till exempel avseende generalklausulen i sekretesslagstiftningen och tolkningen av polisdatlagen.

11 Källa: www.bra.se (2013-12-27), bildspel från föredrag; Administrativa åtgärder mot organiserad brottslighet. Föredragande: Charlotta Gustafsson och Lars Korsell (båda vid Brå).

Den myndighetsgemensamma satsningen har fått samverkande myndigheter att i högre grad använda sig av administrativa åtgärder i insatserna. Åtgärderna har bland annat lett till bättre förutsättningar att förhindra felaktiga utbetalningar från trygghetssystemen och förhindra att utbetalningar sker på felaktiga grunder. I många fall får dessa åtgärder större effekt på sikt eftersom konsekvensen blir ett framtida ekonomiskt bortfall för de misstänkta.

5.6 BEDRÄGERIBROTT I FOKUS

Bekämpning av olika typer av bedrägeribrott har stått för en förhållandevis stor del av verksamheten i de insatser som pågått under 2013. Det rör sig i flera fall om brott av stor omfattning sett till antalet misstänkta och målsägare. Brottstyperna är främst bedrägerier mot trygghetssystemen och bedrägerier genom falska fakturor.

Dessa resultat har nästan uteslutande tillkommit genom arbetet i delar av Södertäljeinsatsen och Malmöinsatsen. I båda fallen innebär detta ett stort antal misstänkta och målsägare samt ett stort antal polisiära linjeresurser som arbetat med utredning av brotten. Vissa, eller ganska många, av brotten är inte att beteckna som grova. Sammantaget, och i flera enskilda fall, är dock den misstänkta brottsligheten relevant eftersom den utgör en potential för stora brottsvinster.

Bedrägeribrott är också ganska vanligt förekommande som brottstyp i lagföringsstatistiken i den myndighetsgemensamma satsningen. I en av domarna under 2013 meddelades fällande dom i 13 fall avseende grovt bedrägeri i en insats under ledning av polisen Region Väst.

Inom Södertäljeinsatsen pågår rättegång i tingsrätten avseende främst assistansbedrägerier men även bidragsbrott inom andra förmånslag. Dessutom har det i en del av Södertäljeinsatsen utretts grova bedrägeribrott mot kommunen inom hemtjänsten. Även en del av Malmöinsatsen som avser falska fakturor var i slutet av 2013 i en rättegångsfas i tingsrätt.

Den del av Södertäljeinsatsen som gäller assistansbedrägerier omfattar bland annat ett skadeståndskrav från Försäkringskassan om drygt 30 miljoner kronor. En central utgångspunkt i arbetet har varit ett bolag som är assistansordnare. Stora resurser har arbetat med denna del av insatsen, främst från Polisen, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan. Att arbetet bedrivits inom en myndighetsgemensam insats har varit en förutsättning för framgång i utredningen. Dessutom finns det ett återbetalningskrav från kommunen på cirka 2 miljoner kronor i den delen som avser bedrägerier inom hemtjänsten. Även i detta fall har utredningen kommit att omfatta många misstänkta personer.

Under 2013 betalades drygt 27,1 miljarder kronor ut i assistansersättning fördelat på ungefär 15 900 brukare. Försäkringskassan stod för sammanlagt 22,5 miljarder kronor medan kommunerna stod för resten av summan. Försäkringskassan har upptäckt omfattande bedrägerier med förmånen och därför arbetar myndigheten sedan 2011 med en särskild satsning mot detta. Även i de Regionala underrättelsecentren har flera ärenden under året avsett assistansbedrägerier. Under 2013 har flera förundersökningar inletts. Resultatet sett till utfall i rättegångar har under 2013 varit varierande på detta område.

Den del av Malmöinsatsen som omfattar bedrägerier med falska fakturor har inneburit förhör med över 6 000 målsägare, och arbetet har krävt stora utredningsresurser. Dessutom har ett stort antal personer misstänkta för brott hämtats in till förhör. Det förekommer också ganska många häktade i förundersökningen. Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket har biträtt med omfattande it-forensiska undersökningar. Huvuddelen av den stora polisresurs som arbetat med utredningen har varit personal utanför aktionsgruppen. Även Ekobrottsmyndigheten utreder de aktuella företagen parallellt med utredningen av falska fakturorna.

5.7 PUNKTSKATTER

Många av punktskatterna är förhållandevis höga i Sverige, och det innebär att skattebortfallet blir stort även vid oegentligheter med små kvantiteter av punktskattepliktiga varor. Punktskattebrott har varit föremål för flera av insatserna, och dessa insatser står för det största utfallet mätt i pengar i skattehöjning. En insats som beslutats av Operativa rådet innebar beskattningsbeslut under 2013 avseende punktskatter med skattehöjningar om drygt 42 miljoner kronor.

Den illegala hanteringen av punktskattepliktiga varor sker ofta med hjälp av så kallade målvakter¹², snarare än genom verkliga företrädare för de bolag som är involverade i verksamheten. Skatteverket har under 2013 skrivit en rapport om utfallet de senaste fem åren för de domar som avkunnats vid förvaltningsrätten rörande beslut om punktskatter efter revisioner. Rapporten visar att endast några få procent av besluten överklagats. Detta kan sannolikt delvis förklaras med att målvakter beskattats i stället för de verkliga företrädarna liksom att besluten är återhållsamma på grund av gällande lagar och rättspraxis.

Regelverken och rättspraxis inom punktskattelagstiftningen gör det svårt att vara effektiv ur beskattnings- och brottsbekämpningssynpunkt. Försvårande är även att skattesatser och regelverk ser olika ut i olika länder. Sett ur ett internationellt perspektiv bedöms Sverige ha generösa regler.

¹² Individer som formellt företräder ett ägarförhållande, som faktiskt avser andra individer.

Ett nytt urvalssystem och administrativt stöd för punktskatteutredningar har börjat användas inom Skatteverket. Detta kan förväntas ge större möjligheter att skapa arbetsmetoder och möjliga regelförändringar inom illegal hantering, vilket i sin tur kan förväntas bidra till att punktskatterna kan åtgärdas på ett allt effektivare sätt även inom den myndighetsgemensamma satsningen. Vid Ekobrottsmyndigheten planeras ett särskilt metodutvecklingsprojekt för att ta fram utrednings- och lagföringskoncept för brottstypen.

Ett digitalt system, Excise Movement and Control System¹³, ska från och med 1 april 2014 användas vid flyttningar under skatteuppskov¹⁴ av alkohol- och tobaksvaror som äger rum inom Sverige. Tidigare användes pappersdokument, administrativa ledsagardokument, för ändamålet. Med hjälp av EMCS får man en bättre överblick över transporter av obeskattade produkter genom Europa med bil, båt, tåg och flyg. Systemet används bara när varor transporteras utan att någon punktskatt har betalats. Till slut ska skatten betalas och då blir det enklare att veta var varorna finns. Skatteverket och Tullverket har tillgång till uppgifterna i systemet. Kravspecifikationerna är samma för länderna inom den Europeiska gemenskapen¹⁵, men varje land har utvecklat lokala lösningar.

¹³ EMCS.

¹⁴ Uppskjuten beskattning. Innebär att punktskatt inte tas ut när en vara produceras utan först när och där den konsumeras. De varutyper som kan skickas inom EU under skatteuppskov är energiprodukter, sprit, vin, öl och tobak (källa: <http://www.skatteverket.se/>, 2014-02-25).

¹⁵ De legala akterna på gemenskapsnivå är "rådets direktiv 2008/118/EG av den 16 december 2008 om allmänna regler för punktskatt och om upphävande av direktiv 92/12/EEG" samt "kommissionens förordning (EG) nr 684/2009 av den 24 juli 2009 om genomförande av rådets direktiv 2008/118/EG vad gäller datoriserade förfaranden för flyttning av punktskattepliktiga varor under punktskatteuppskov" (källa: <http://www.skatteverket.se/>, 2014-02-25).

5.8 DUBBLA FÖRFARANDE

Högsta domstolen beslutade den 11 juni 2013 i ett mål rörande dubbla förfaranden. Beslutet innebär att praxis ändras. Enligt Högsta domstolen är den svenska regleringen med skattebrott och skattetillägg i två olika förfaranden mot en och samma person oförenligt med rätten att inte bli lagförd eller straffad två gånger för samma brott.¹⁶ Den som fått ett skattetillägg därför att han eller hon har lämnat en oriktig uppgift i skatteförandet får enligt Högsta domstolen inte därefter åtalas för skattebrott på grund av samma oriktiga uppgift. Det är i nuläget inte möjligt att uttala sig om vilka kort- eller långsiktiga konsekvenser som Högsta domstolens beslut kommer att få för myndigheternas bekämpning av den grova ekonomiska brottsligheten. Lagstiftningen som reglerar hantering av fall där skattetillägg och brottmålsprocess är aktuell håller på att ses över. I de ärenden som hanteras inom den myndighetsgemensamma satsningen sker brottsligheten ofta genom enskilda bolag eller olika bolagskonstellationer. Målvakter eller bulvaner är också viktiga verktyg för de personer som i själva verket planerar och ger förutsättningar för att brottsligheten ska kunna genomföras. Förbudet mot dubbla förfaranden tar främst sikte på situationer då en fysisk person påförts skattetillägg. Den ändrade praxisen kommer sannolikt inte att få någon nämnvärd negativ inverkan på de deltagande myndigheternas möjlighet att nå fortsatt framgång i bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten.

¹⁶ Artikel 4 i Europakonventionens sjunde tilläggsprotokoll och artikel 50 i EU:s rättighetsstadga.



6. Insatser beslutade av Operativa rådet – några reflektioner

6.1 TVÅ SÄRSKILT INTRESSANTA DOMAR UNDER ÅRET

Två domar som kan sägas vara av särskilt intresse har fallit under året:

- den nya rättegången i tingsrätten i Södertäljeinsatsen, efter det att den förra återförvisats på grund av jäv
- hovrättsdomen i dopningshärvan.

6.1.1 Nya tingsrättsdomen i Södertäljeinsatsen

Utfallet i den nya domen i Södertäljeinsatsen var till stora delar samma som vid den tidigare domen. Sammantaget innebär detta fällande domar för 55 av åtalspunkterna, att jämföra med 51 tidigare. Sammanlagt utdömdes fängelse i 75 år, att jämföra med ett något högre utfall i den tidigare domen. Det var främst fyra punkter om medhjälp till mord som inte ledde till fällande dom i den nya tingsrättsdomen. Dock tillkom tre fall med fällande dom för medhjälp till försök till mord i den senare domen. I 10 fall av utpressning och 11 fall av människorov meddelades fällande dom i den nya tingsrättsdomen, vilket är något färre än i den tidigare

domen. Domen innebär emellertid att dessa båda typer av brott blivit betydligt vanligare i lagföringsstatistiken för fällande domar i tingsrätt i den myndighetsgemensamma satsningen.

6.1.2 Hovrättsdomen i dopningshärvan

Den så kallade dopningshärvan med centrum i Region Nord avslutades av Operativa rådet under 2013 i och med att hovrättsdomen föll. Insatsen har pågått under lång tid. Domen i hovrätten innebär en ganska kraftig reduktion av den sammanlagda utdömda påföljden för de som överklagat. Huvudskälet till detta är att hovrätten gjorde en annan bedömning av vad som krävs för att brotten ska anses vara grova.

6.2 FORTSATT STOR RESURSINSATS

Den redovisade arbetstiden i insatserna beslutade av Operativa rådet har minskat med 5 procent i förhållande till 2012, men är klart högre än 2011 och 2010. Både under 2012 och 2013 redovisas ett förhållandevis stort antal arbetstimmar för



polisiär linjepersonal i insatserna. Det är ofta utmanande att bedöma i vilken grad den här resursen tagits i anspråk för insatsen i förhållande till normal linjeverksamheten. Sannolikt finns det också ganska mycket tid som arbetats av polisiär linjepersonal som inte räknats med i insatserna. Tiden för polisiär linjepersonal 2013 är den högsta sedan satsningen inleddes.

För aktionsgruppspersonalen har den redovisade arbetstiden i insatser varit lägre 2013 än 2012. Under 2011 var den emellertid ännu lägre. Det är främst två av aktionsgrupperna – Region Öst och Region Nord – som under 2013 arbetat förhållandevis lite i någon insats beslutad av Operativa rådet. Personalen har företrädesvis arbetat i regionala insatser.

För myndigheterna utöver polisen har den arbetade tiden i insatserna utvecklats mycket varierande. Vid några har tiden ökat klart eller fortsatt på en förhållandevis hög nivå, medan andra har den lägsta redovisade arbetstiden sedan satsningen inleddes. Sammantaget har den arbetade tiden varit ungefär som 2011 för dessa myndigheter, vilket innebär en klart mindre redovisad tid än 2012.

6.3 OMFATTNINGEN AV SAMVERKAN I INSATSERNA

Graden av samverkan i en insats, här benämnt samverkansmönster, bedöms utifrån:

- antalet myndigheter som samverkat
- omfattningen av resurser och aktiviteter för respektive myndighet i insatsen samt när detta skett under insatsens förlopp.

Det vanligaste samverkansmönstret i insatserna under 2009 och början av 2010 var att en aktionsgrupp arbetade i den egna regionen med stöd av polisiära linjeresurser. Samverkan därutöver skedde i huvudsak med Åklagarmyndigheten. Från och med andra halvan av 2010 blev övriga samverkande myndigheters delaktighet i insatserna större. Under 2011 blev det också betydligt vanligare att aktionsgruppspersonalen arbetade i insatser utanför den egna regionen.

Under 2012 blev myndigheternas samverkan i insatserna än mer bred och omfattande. Ett vanligt samverkansmönster var att Polisen, Ekobrottsmyndigheten och Skatteverket samverkade i insatserna. Vanligt är att två av dessa myndigheter varit de som i huvudsak varit aktiva i insatsen och den tredje förekommer främst som en tillfällig aktör under en fas av insatsen. Det förekommer också att en myndighet redovisat arbetad tid i insatsen efter det att de övriga i stort sett avslutat sina aktiviteter.

Samverkansmönstret mellan myndigheterna under 2013

påminner på många sätt om det under 2012. Bredden på deltagandet, sett till antalet insatser, är för de flesta myndigheter ganska likartad. Det gäller för Skatteverket, Åklagarmyndigheten, Kronofogdemyndigheten, Ekobrottsmyndigheten. Även för Rikskriminalpolisen har bredden på deltagandet varit ungefär som 2012.

Från och med 2012 kom Kronofogdemyndigheten att redovisa deltagande i betydligt fler insatser än tidigare. Under 2013 har antalet ökat något ytterligare. Även Försäkringskassans deltagande ökade under 2012 och har fortsatt att öka mycket under 2013. Båda dessa myndigheter har redovisat tid i en majoritet av de pågående insatserna under 2013. En utveckling åt motsatt håll kan sägas föreligga för Tullverket. Kustbevakningen har än så länge varit huvudaktör i enbart en av insatserna, i samverkan med främst polisen, men även med Skatteverket. Varken Tullverket eller Kustbevakningen har deltagit med någon större resurs i någon insats under 2013.

Kriminalvårdens och Säkerhetspolisens aktiviteter är ofta svåra att förutse i insatserna. Deras redovisade tid är också betydligt mindre än de flesta av de övriga aktörernas. Antalet insatser som de deltagit i med redovisad arbetstid är förhållandevis högt under 2013. Däremot är den arbetade tiden jämfört med tidigare år den lägsta för Säkerhetspolisen och inte heller hög för Kriminalvården.

6.3.1 Myndighetsgemensamt arbetssätt har blivit normalt

Föregående år drogs slutsatsen att tredredovisningen för insatserna beslutade av Operativa rådet gav stöd för att allt fler myndigheter deltar aktivt och med större resurser i satsningen. I stort sett visar utfallet för 2013 en liknande bild som 2012, även om vissa myndigheter har deltagit med mindre resursinsats än tidigare och andra med mer. Under 2012 och 2013 har det blivit normalt med en tidig, uthållig och bred samverkan i insatserna.

6.4 HUVUDDelen AV INSATSERNA INLEDDES I SLUTET AV ÅRET

Mellan september och december 2013 beslutades sex insatser. Därmed kom det totala antalet beslutade insatser att uppgå till åtta, vilket är dubbelt så många som 2012. Det är emellertid inte ett stort antal sett över hela satsningens förlopp. Under större delen av året var det enbart två insatser som beslutats och en av dem avslutades utan att det blev något påtagligt kvantitativt resultat. Under juni till och med oktober pågick det lägsta antalet insatser sedan starten 2009.

En stor del av den aktivitet som bedrivits 2013 avser insatser som pågått ganska länge. I flera fall har de pågående insatserna huvudsakligen varit i en rättegångsfas. Emellertid

gäller, att särskilt i de mest omfattande insatserna – Södertäljeinsatsen och Malmöinsatsen – har det under året arbetats i underinsatser som befunnit sig i olika faser.

Sammanlagt har 48 insatser beslutats av Operativa rådet till och med 2013 och 36 insatser har avslutats.

Tabell 1. Antalet insatser beslutade av Operativa rådet 2009-2013.

	2009*	2010	2011	2012	2013
Beslutade	16	8	12	4	8
Avslutade	2	11	10	6	7
Pågående från tidigare år		14	11	13	11
Pågående under året	16	22	23	17	19

*Från och med september.

Av tabell 1 framgår att förhållandevis få insatser beslutats respektive avslutats under de två senaste åren. De fem insatser som beslutades i slutet av året ger dock ett utfall för beslutade insatser 2013 som inte är särskilt lågt i förhållande till tidigare år.

Vid utgången av 2013 var den genomsnittliga tiden för samtliga insatser som har pågått ungefär 11 månader – inklusive de insatser som pågick vid utgången av 2013. Emellertid är den tiden längre om de insatser som inleddes 2009 exkluderas. Då är den genomsnittliga tiden ungefär 1,5 år. Rättegångsfasen, som normalt innebär att resursen som arbetar i insatsen är lägre, kan pågå under lång tid och vara ett av skälen till att insatserna pågår så pass länge.

6.5 INSATSERNA SOM STÅR FÖR EN STOR DEL AV RESULTATET

Under 2013 har sex insatser stått för 84 procent av den redovisade arbetstiden. Det är en högre andel än tidigare år för motsvarande antal insatser. Fyra av dessa insatser avser en brottslighet som har sin utgångspunkt i storstadsregionerna. De två övriga är insatser under ledning av polisen Region Mitt respektive Bergslagen. Dessa sex insatser står för nästan all redovisad arbetstid för polisens linjeresurs (92 %) och för andra myndigheter än polisen (88 %), men även en klar majoritet av den arbetade tiden för aktionsgruppspersonalen (79 %). Insatserna omfattar också de flesta misstänkta personerna (89 %), nästan samtliga häktade personer (97 %) och en stor del av de utdömda fängelseåren (79 %) under 2013. Dessutom står de för en stor del av det kvantitativa resultatet för tillgångsriktad brottsbekämpning.

Insatserna är:

- Malmöinsatsen, med ledning av Region Syd (inledd i mars 2012 och pågår)
- Södertäljeinsatsen, med ledning av Region Stockholm (inledd i maj 2010 och pågår)
- en insats med ledning av Region Väst (inledd i april 2011 och avslutad i maj 2013¹⁷)
- en insats med ledning av Rikskriminalpolisen (inledd i april 2013 och pågår)
- en insats med ledning av Region Mitt (inledd i november 2012 och pågår)
- en insats med ledning av Region Bergslagen (inledd i december 2012 och pågår).

Även några övriga av de 22 insatserna där arbetad tid redovisats under 2013 har inverkat tydligt på det kvantitativa utfallet under året. En insats under ledning av Region Nord, som avslutades i augusti 2013, har påtagligt bidragit till utfallet av lagföringen i tingsrättsdomarna. I en insats (utöver den ovan nämnda) under ledning av Rikskriminalpolisen (avslutad i juni 2013) har det beslutats om den största höjningen av skatt under 2013. Även den insatsen har haft huvudfokus mot Stockholm.

¹⁷ En stor del av utfallet i denna insats omfattar arbete som skett efter det att insatsen avslutats i Operativa rådet. Att detta utfall ändå räknats med i statistiken beror på att samma myndighetsgemensamma resurs arbetat vidare med uppslag som gav resultat efter det att insatsen avslutats. En stor del av aktionsgruppspersonalen arbetade vidare i insatsen.

7. Kvantitativt utfall i insatser beslutade av Operativa rådet

Resultatet av den myndighetsgemensamma satsningen redovisas i detta avsnitt i huvudsak med utgångspunkt från myndigheternas resultatmätt som de rapporterat i de insatser som beslutats av Operativa rådet. Resultatet omfattar händelser i insatser som påbörjats före 2013 och i insatser som fortfarande pågår vid utgången av 2013.¹⁸

Resultatet av insatserna beslutade av Operativa rådet utgör endast en delmängd av det totala resultatet av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. Arbetet som utförs vid underrättelsecentren i satsningen utgör dessutom grunden för annat operativt arbete som genererar påtagliga resultat för tillgångsriktad brottsbekämpning och utredning och lagföring. Utfallet av det arbetet redovisas i kapitel 9. I bilaga 5 finns en sammanställning av både utfallet av insatserna beslutade av Operativa rådet och de utfall som blivit resultatet av ärenden från underrättelsecentren.¹⁹

Till detta kommer resultatet av allt övrigt arbete mot grov organiserad brottslighet som sker vid myndigheterna och utgör den övervägande delen av det sammanlagda resultatet.

7.1 DATAKVALITET OCH FELKÄLLOR

De händelser som har stor betydelse för det kvantitativa resultatet inträffar ofta med långa och ojämna mellanrum. Det är därför vanskligt att värdera utvecklingen genom att jämföra utfall mellan kalenderår.

Den kanske vanligaste kända felkällan är att det skett upprepad redovisning av samma uppgifter – *överslag*. Upptäckta felaktigheter efter kontroller av kvaliteten i föregående års redovisning kan innebära korrigeringar av tidigare redovisade värden. En annan felkälla är resultat som inte redovisats – *underslag*.

7.2 BEDÖMNING AV RESULTATET

Utfallet för 2013 ger stöd för bedömningen att arbetet inom den myndighetsgemensamma satsningen har utvecklats. Det är svårt att värdera utvecklingen jämfört med tidigare år. Några huvuddrag har dock identifierats:

- Fortsatt omfattande och bred myndighetssamverkan.
- Ökning av deltagandet från Försäkringskassan, Skatteverket och Åklagarmyndigheten.
- Resultatet av den tillgångsriktade brottsbekämpningen bedöms vara likvärdigt med föregående år.
- Aktionsgruppernas rörlighet mellan regioner har varit den lägsta sedan 2010.
- Fortsatt ökning av antalet misstänkta – däremot ett ganska jämnt antal häktade personer.

- Efter föregående års minskning noteras en ökning av åtalade och fängelsedömda personer.
- De största beslagen av narkotika, men förhållandevis få vapenbeslag.

Till viss del kan utfallet sägas vara förbestämt utifrån vilka typer av insatser som beslutas, även om insatserna naturligtvis ofta ger oväntade resultat under tiden de pågår. Uppföljningen ger kunskap om vilka insatser som genererar vissa typer av resultat. Den kunskapen ökar förutsättningarna att styra arbetet. Det går nu att utläsa en del tydliga samband utifrån utfallet sedan 2010, till exempel:

- Insatser med utgångspunkt i omfattande kriminella nätverk i större städer ger ofta många misstänkta personer och involverar i hög grad polisiära linjeresurser.
- Insatser som omfattar grova narkotikabrott (inklusive smuggling) eller grova våldsbrott genererar de längsta påföljderna i form av fängelsestid.
- Insatser som omfattar avgränsade konstellationer och deras gemensamma lokaler ger förhållandevis ofta beslag av vapen.
- Insatser som omfattar olika typer av bedrägerier ger ofta förhållandevis många misstänkta och dömda personer.
- Det finns, kanske självklart, ett klart samband mellan vilken myndighet som leder en insats och de resultat som utfaller i form av brottsmisstankar och åtalpunkter i domstol.
- De stora penningbeloppen i utfallet av den tillgångsriktade brottsbekämpningen avser till största delen skattehöjningar och bedrägerier.

I den löpande uppföljningen förekommer inte något mått på den brottslighet som förhindras genom insatserna. Det finns flera exempel på att grov brottslighet har förhindrats. Tillgångsriktad brottsbekämpning som inte ger ett resultat i form av återfört brottstutbyte kan ändå ha en viktig preventiv effekt, genom att det försvårar för kriminell verksamhet.²⁰ Insatserna ger också ett resultat i form av kunskap om kriminaliteten, dess aktörer och tillvägagångssätt utöver den kunskap som mer kortsiktigt leder till tillslag, gripanden och utredning av brott.

Det står klart att även övrig bekämpning av grov organiserad brottslighet gynnas av det arbete som läggs ned inom den myndighetsgemensamma satsningen.

18 Se bilaga 4.

19 Se tabell 13 och 14.

20 Brå-rapport 2011:20, Bekämpning av organiserad brottslighet, Utvärdering av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet, s. 128.

7.3 STORA VARIATIONER FÖR RESURSINSATSENS UTVECKLING

Det totala antalet redovisade arbetstimmar i insatser beslutade av Operativa rådet var fortsatt förhållandevis högt under 2013, även om det redovisades 5 procent färre arbetade timmar än 2012. En ökning noteras främst för polisiär linjepersonal, Åklagarmyndigheten, Skatteverket och Försäkringskassan.

Sammantaget för myndigheterna utöver polisen har det dock redovisats det lägsta antalet arbetade timmar i insatserna sedan 2010. Främsta orsaken till detta är att Tullverket inte arbetat i någon insats med motsvarande resurser som de föregående åren. Även för aktionsgruppspersonalen noteras

en minskning jämfört med 2012.²¹ En del av förklaringen till det förhållandevis stora antalet timmar 2012 och 2013 är också att mer arbetad tid redovisats i insatser efter det att de har avslutats av Operativa rådet. Det gäller särskilt 2013 genom insatsen under ledning av polisen Region Väst.

Tabell 2. Redovisade resurstimmar som arbetats i insatser beslutade av Operativa rådet 2009-2013 (cirkavärden).²²

(Tusental timmar)	2009*	2010	2011	2012	2013
Resurstimmar	141	377	345	435	412

* Från och med september

Den redovisade tiden för Försäkringskassan har nästan fördubblats jämfört med föregående år. Även tiden för Åklagarmyndigheten och Skatteverket har fortsatt att öka. Skatteverkets ökning ska ses mot bakgrund av att de under 2012 fördubblade den redovisade tiden.

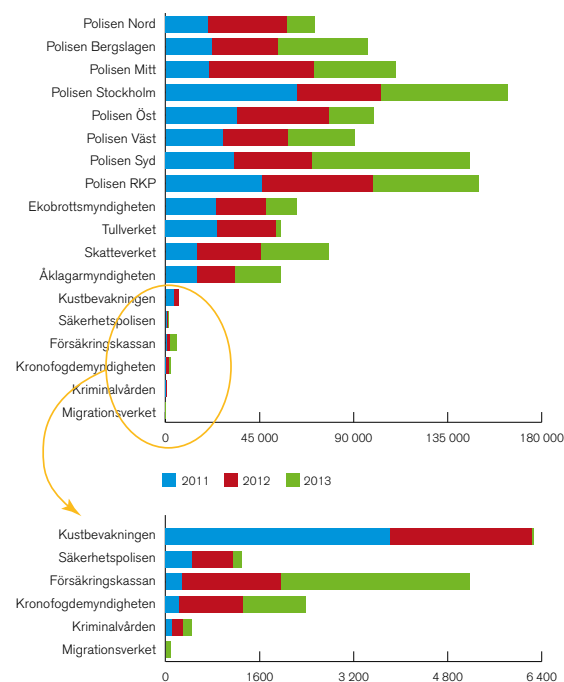
7.3.1 Minskad rörlighet för aktionsgruppspersonal

I högre grad än tidigare år har aktionsgrupperna arbetat i insatser beslutade av Operativa rådet som varit under ledning av den egna regionen eller i en regionalt beslutad insats. Förstärkningarna från aktionsgrupper i insatser under ledning av annan än den egna regionen har under 2013 främst avsett mindre personalförstärkningar. I likhet med 2012 har det främst varit Malmöinsatsen under ledning av polisen Region Syd som förstärkts med personal från aktionsgrupper i andra regioner.

²¹ Se bilaga 5, tabell 10 och figur 5, för en detaljerad redovisning av utvecklingen för redovisad tid åren 2010-2013.

²² Det redovisade antalet arbetade timmar ska i de flesta fall ses som en minimi-tid för den tid som arbetats inom insatsen. Den faktiska tiden är oftast större, dock osäkert hur mycket större.

Figur 1. Fördelning av den redovisade tiden i insatser beslutade av Operativa rådet för myndigheterna och aktionsgrupperna 2011-2013.



7.3.2 Ökad tid för polisiär linjepersonal

Den fortsatta ökningen av redovisad arbetstid för den polisiära linjeresursen avser i första hand en kraftigt ökad redovisad tid för Polisen Syd i Malmöinsatsen. Även Rikskriminalpolisen och Polisen Väst har redovisat omfattande arbetstid för polisiär linjepersonal i varsin insats som varit under egen ledning. Den primära orsaken till den omfattande tiden i Malmöinsatsen är utredningsarbetet i den underinsats som i huvudsak avsett bedrägerier genom falska fakturor.

7.3.3 Fortsatt ökad resurs från Skatteverket, Åklagarmyndigheten och Försäkringskassan

Skatteverket fördubblade 2012 sin redovisade arbetstid i insatserna beslutade av Operativa rådet jämfört med 2011. Under 2013 har tiden fortsatt att öka. Antalet insatser som Skatteverket deltagit i med redovisad arbetstid har varit ganska konstant sedan 2011. Under 2013 var antalet 15. Anledningen till ökningen av den arbetade tiden sedan 2012 kan hänföras till aktiviteter i Södertäljeinsatsen och Malmöinsatsen. Därutöver har den redovisade arbetstiden varit stor i den för året omfattande insatsen som varit under ledning av polisen Region Bergslagen och i den under ledning av polisen Region Mitt. Följdenligt är det också i dessa fyra insatser som merparten av resultaten av Skatteverkets arbete har redovisats.

I likhet med föregående år har över 60 procent av den redovisade arbetstiden för Åklagarmyndigheten avsett

Södertäljeinsatsen och främst förberedelser inför de tingsrättsförhandlingar som pågått under året. Även exklusive den insatsen har det skett en viss ökning av den arbetade tiden 2013. Det är arbetet i Malmöinsatsen som står bakom den ökningen. Sammantaget har myndigheten redovisat arbetad tid i 14 insatser under 2013.

Återförvisningen av tingsrättsdomen i Södertäljeinsatsen har inneburit att stora resurser fått läggas på den nya rättegången. Den näst största resursinsatsen i en insats avser Malmöinsatsen. Dessa stora mål har inneburit att säkerhets- och arbetsmiljöfrågor har krävt mycket arbete.

Under 2012 ökade Försäkringskassans arbetade tid i insatserna kraftigt, och under 2013 har tiden nästan fördubblats jämfört med 2012. Liksom 2012 har en klar merpart av tiden avsett Södertäljeinsatsen. Det är en fortsatt ökning av arbetstiden inom denna insats som varit huvudorsaken till att tiden ökat kraftigt, men även arbetad tid i andra insatser har procentuellt sett fortsatt att öka tydligt för myndigheten. De har också redovisat arbetstid i fler insatser, 15 att jämföra med 9 under 2012. Även antalet insatser med redovisade resultat för myndigheten har ökat – från 2 till 5. Försäkringskassan har alltmer gått från att enbart vara informationslämnare i insatserna till att vara en mer operativ aktör i flera insatser. Både Åklagarmyndigheten och Kronofogdemyndigheten framhåller att det har blivit en fortsatt närmare samverkan med Försäkringskassan.

7.3.4 Bred medverkan från Kronofogdemyndigheten

Den arbetade tiden i insatserna under 2013 har varit samma som 2012. Antalet insatser som myndigheten deltagit i är också nästan samma för de båda åren, 14 under 2013 och 13 under 2012. En skillnad är att Södertäljeinsatsen inte varit lika dominerande under 2013. Den största tiden har istället varit förlagd till en insats under ledning av polisen Region Bergslagen där huvuddelen av de myndighetsgemensamma aktiviteterna skedde under 2012, och där insatsen under året varit i en rättegångsfas. Den näst största resursen under 2013 avser även den en insats under ledning av Bergslagen (den som varit bland de större insatserna under 2013). Antalet insatser där myndigheten redovisat någon typ av kvantitativ utfall var 13 både 2012 och 2013.

Det är numera regel att Kronofogdemyndigheten involveras i insatserna tidigt. Kunskapen om deras möjlighet att säkra och utmäta tillgångar har också ökat vid övriga myndigheter.

7.3.5 Minskad personalresurs från Ekobrottsmyndigheten och Tullverket

Efter det förhållandevis stora antalet redovisade arbetstimmar 2011 och 2012 har den arbetade tiden varit mindre för Ekobrottsmyndigheten under 2013. Under 2011 redovisades

75 procent av den arbetade tiden i tre insatser som var under deras egen ledning. Dessutom redovisades en påtaglig resursinsats i två ytterligare insatser. Under 2012 redovisades tid i 12 insatser, varav den redovisade arbetstiden varit mer påtaglig i några av insatserna. Bredden på deltagandet har bibehållits under 2013. Däremot har tiden som arbetats i insatserna inte varit lika omfattande.

Ekobrottsmyndigheten har sedan den 1 juli 2013 fått ett riksansvar för ekobrottsbekämpningen, och därmed ingår Ekobrottsmyndigheten i de olika samverkansforumen på samtliga orter i satsningen.

Tullverket, som tidigare haft stora resurser i insatserna, har redovisat betydligt mindre arbetad tid under 2013. I likhet med 2012 har de arbetat nästan all sin tid i en underinsats till Södertäljeinsatsen – en insats som de i praktiken haft ett ledningsansvar för. Underinsatsen har under 2013 varit i en rättegångsfas. Utöver denna insats har de arbetat i två insatser, varav enbart marginellt i en av dem. Det finns två enkla förklaringar till utvecklingen:

- Tullverket har inte föreslagit någon ny insats under året.
- De insatser som pågått har inte varit av karaktären, eller i ett sådant skede, att Tullverkets resurser har ansetts nödvändiga i arbetet.

7.3.6 Kustbevakningen, Säkerhetspolisen, Kriminalvården och Migrationsverket

Migrationsverket har inte deltagit i satsningen under hela året. Migrationsverket och Kustbevakningen har enbart redovisat tid i en insats vardera, i båda fallen rör det sig om en mindre resursinsats. Kriminalvården har redovisat arbetad tid i fyra insatser, vilket bedöms vara normalt sett till tidigare år. Säkerhetspolisen har redovisat tid i fler insatser än tidigare år. Trots detta är den sammanlagda redovisade tiden den klart lägsta för dem i satsningen så här långt.

Säkerhetspolisens engagemang i satsningen utgår från ett nationellt huvudansvar att förebygga, kartlägga och motverka den grova organiserade brottslighetens otillättna påverkan på viktiga samhällsfunktioner. Utifrån det uppdraget informerar, inhämtar och delger Säkerhetspolisen uppgifter om otillättna påverkan. Det gör deras medverkan begränsad i satsningen.

Kriminalvården har under året genomfört satsningar på underrättelseverksamhet. De avser att stärka sin medverkan i den myndighetsgemensamma satsningen. Avsikten är nu att involvera samtliga delar inom myndigheten. De har även som mål att införa en ny rutin för att på ett bättre sätt följa upp den tid som arbetas inom satsningen, även den som sker operativt vid häkten och anstalter.

7.4 FLER MISSTÄNKTA OCH HÄKTADE

Förändringar av antalet misstänkta och häktade personer mellan åren kan inte tolkas som ett förändrat resultat för bekämpningen av den grova organiserade brottsligheten. Mer avgörande för resultatet än antalet, är personernas strategiska betydelse, typen av brott de misstänkts för och utfallet i den vidare rättsprocessen.

Tabell 3. Misstänkta och häktade personer 2009-2013 (avrundade cirkavärden) i insatser beslutade av Operativa rådet.

	2009*	2010	2011	2012	2013
Misstänkta	150	310	220	235	630
Häktade	70	160	60	100	105

* Från och med september.

Antalet misstänkta har under 2013 uppgått till det klart högsta antalet för den period som satsningen pågått. Mer än tidigare är det ett fåtal insatser som står för merparten av antalet. Det mer stabila antalet häktade personer ger en viss indikation på att många av de misstänkta avser brottslighet som inte enskilt är grova brott.²³ Både antalet misstänkta och häktade är, som tidigare beskrivits, tydligt kopplade till sex av de pågående insatserna under året. Många av de som var misstänkta kan sägas ha varit i periferin av insatsens fokus.

7.5 INGEN TYDLIG TENDENS FÖR ÅTALADE OCH DÖMDA

Lagföringsstatistiken baseras på domar i tingsrätt. Orsaken är främst att det ofta tar lång tid innan domarna vinner laga kraft, eftersom detta ofta sker efter ett överklagande och processande i hovrätt.

Sett över perioden sedan 2012 kan ingen tydlig tendens utläsas av utvecklingen. Det är inte heller förväntat, eftersom utfallet är så pass känsligt för en eller ett fåtal domar som kan innebära stora förändringar av antalet fängelseår med mera. Det är också viktigt att påpeka att utfallet i domarna återspeglar de samverkande myndigheternas arbete i en insats som kan ha skett under föregående år, och ibland för ännu längre tid sedan.

Tabell 4. Åtalade och fängelsedömda personer 2010-2013 i insatser beslutade av Operativa rådet.

	2010	2011	2012	2013
Åtalade*	86	133	62	69
Fängelsedömda	63	69	31	56

* Antalet åtalade förs normalt in i statistiken samtidigt som redovisningen av domslutet – under 2013 kommer dock inte de åtalade i den nya rättegången i tingsrätten i Södertäljeinsatsen att föras in, de ingår i statistiken för 2012.

²³ Häktning är aktuellt om det finns sannolika skäl för att den misstänkte har begått ett brott som kan ge fängelse i minst ett år.

Det stora antalet åtalade personer under 2011 förklaras främst av de många åtalade som ingick i dopningshärvan med centrum i Region Nord. Under 2012 var antalet åtalade och fängelsedömda betydligt lägre än de två föregående åren. Huvudförklaringen är att tingsrättsdomen i Södertäljeinsatsen återförvisades på grund av jäv. Den nya tingsrättsdomen i den insatsen föll under 2013. Domen gav ett likartat utfall som den ogiltigförklarade. Sammantaget blev det 18 fängelsedömda till sammanlagt 75 års fängelse.²⁴

Utöver den domen är det tre domar i två insatser som står för de högsta påföljderna i fängelseår. En dom avser också Södertäljeinsatsen, men med Tullverket som huvudaktör. Den domen gav den sammanlagt näst högsta påföljden i form av fängelseår under 2013 i en enskild dom – 4 personer dömdes till sammanlagt 23 års fängelse. En något högre sammanlagd påföljd, men i två domar och för betydligt fler dömda personer (11), har utfallit för en insats med ledning av polisen i Region Nord. Utöver dessa två domar har 16 domar i 8 insatser ingått i statistiken för 2013.

Tabell 5. Antal domar i tingsrätten och antalet insatser beslutade av Operativa rådet som domarna avsett 2010-2013.

2010		2011		2012		2013	
Domar	Insatser	Domar	Insatser	Domar	Insatser	Domar	Insatser
21	12	16	11	13	7	20	10

Under 2012 avsåg en majoritet av åtalpunkterna narkotikabrott i de fällande tingsrättsdomarna. Under 2013 har antalet åtalpunkter med fällande dom för narkotikabrott varit lägre än något av de föregående åren (sedan 2010) under satsningen. Däremot förekommer 10 åtalpunkter med fällande domar för dödligt våld²⁵. I samtliga fall utom ett avsåg dessa domen i Södertäljeinsatsen.

Under 2013 har brottstyperna människorov och utpressning förekommit för första gången bland de fällande tingsrättsdomarna i insatserna. Även för dessa brott är huvudanledningen domen i Södertäljeinsatsen. Övergripping i rättssak har också förekommit ovanligt mycket under 2013 – 5 brott med fällande dom i 3 av insatserna.

Det har under året förekommit förhållandevis många fällande domar, inklusive grova brott, avseende skattebrott, bokföringsbrott och bedrägeribrott. De båda förstnämnda brottstyperna kommer i huvudsak från en tingsrättsdom i en av insatserna, men det förekommer fällande dom i ytterligare en insats. För bedrägeribrotten rör det sig om domar i tre insatser, men med klar dominans av en insats. Det är endast 2011 som det tidigare förekommit fällande domar för dessa brottstyper.

²⁴ En livstidsdom har omräknats till 18 års fängelse.

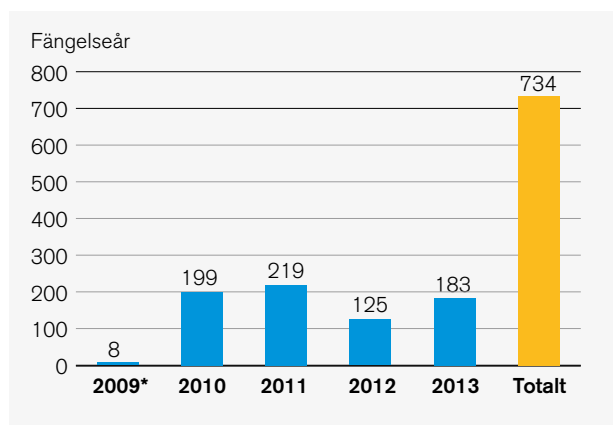
²⁵ I detta fall mord, medhjälp till mord, medhjälp till försök till mord och anstiftan till mord.

För vapenbrott har antalet brott med fällande dom legat på ungefär samma nivå sedan 2010 – det största antalet utföll under 2011.

För första gången i en insats förekommer det under 2013 fällande domar för olika typer av brott relaterade till alkohol och det har skett i den insats som varit under ledning av polisen Region Nord. Domar i den insatsen har inneburit bland de längsta sammantagna påföljderna mätt i utdömd fängelsestid under året. I den insatsen förekom även fällande domar för grovt narkotikabrott och grovt vapenbrott.

Generellt sett leds förundersökningarna i insatserna av åklagare från Internationella åklagarkamrarna. I de fall en förundersökning istället leds av lokal åklagare ökar risken för att åtal och domar inte redovisas som ett resultat av de myndighetsgemensamma insatserna.

Figur 2. Antalet utdömda fängelseår i tingsrätten åren 2009-2013 i insatser beslutade av Operativa rådet.



* Från och med september.

7.6 VISS FORTSATT FÖRBÄTTRING AV TILLGÅNGSINRIKTAD BROTTSBEKÄMPNING

Skatteverkets, Ekobrottsmyndighetens och Kronofogdemyndighetens breda deltagande i insatserna under föregående år har fortsatt under 2013 – även om den sammanlagda arbetstiden fortsatt att öka för Skatteverket, varit ungefär densamma för Kronofogdemyndigheten och minskat för Ekobrottsmyndigheten. Dessa myndigheters insatser utgör ett av fundamenten för en framgångsrik tillgångsinriktad brottsbekämpning.

Resultatet för tillgångsinriktad brottsbekämpning bedömdes ha förbättrats tydligt under 2012 på så vis att åtgärder för att återta brottutbyte²⁶ och minska den ekonomiska vinningen av brott kunde utläsas vid ett betydligt större antal insatser än tidigare år. Under 2013 har någon typ av utfall av arbetet mätt i penningbelopp förekommit i 15

²⁶ Brottsutbyte innebär vinster av brott, såsom pengar eller egendom som anskaffas genom brottslig verksamhet.

insatser, vilket är samma antal som 2012. Det är främst Försäkringskassan som har varit aktiv i fler insatser under 2013 jämfört med föregående år. Utfallet kan i övrigt i första hand närmast härledas till aktiviteter från Skatteverket och Kronofogdemyndigheten. Avseende förverkade tillgångar efter beslut i tingsrätten har det inte skett någon ökning – beloppen är i detta fall fortfarande ganska små. Åklagarmyndigheten arbetar emellertid aktivt med att kartlägga tillgångar och betalningskedjor för att få fram yrkanden om förverkande och utvidgat förverkande.

Observera att beloppen i tabell 6 inte ska summeras. Utfallen visar resultatmätt som inrapporterats från olika myndigheter som varit aktörer i samband med tillgångsinriktad brottsbekämpning. Det är också viktigt att påpeka att samma pengar kan redovisas fler än en gång. Som exempel kan nämnas att utmäta tillgångar tidigare kan ha varit föremål för betalningssäkring eller kvarstad. I beloppet för yrkanden om verkställighet ligger till stor del skulder som redan varit registrerade hos Kronofogdemyndigheten då ärenden startat. Det som kan utläsas av den summan är att många av de grovt kriminella som den myndighetsgemensamma satsningen omfattar, redan sedan tidigare haft skulder registrerade på sig.

Tabell 6. Resultat av tillgångsinriktad brottsbekämpning (avrundade cirkavärden i miljoner kronor) 2010-2013 i de insatser som beslutas av Operativa rådet.

	2010	2011	2012	2013
Förverkandeyrkanden och andra yrkanden*	46,5	18,5	76	45,2
Säkrade eller utmäta tillgångar**	3,7	2,6	44	32
Varav säkrade				21
Varav utmäta				11
Förverkade tillgångar efter domstolsbeslut***	0,1	1,4	1,2	1
Skadestånd efter domstolsbeslut	12	4	3,8	7,5
Betalningsskyldighet till staten efter domstolsbeslut		1,05	0	0,64
Beslutade höjningar av skatt		250	45	94
Skadestånd/återkrav från Försäkringskassan			0,07	31

* I beloppet för 2012 ingår drygt 9 miljoner kronor i yrkanden som redovisats retroaktivt från föregående år i en av insatserna. Dessutom ingår ett belopp om cirka 6 miljoner kronor i form av beslutade betalningssäkringar redovisade från Skatteverket, men där Kronofogdemyndigheten inte redovisat detta som inkomna yrkanden.

** Beloppet för 2013 omfattar åtminstone en känd större dubbelrapportering av säkrade respektive utmäta tillgångar. Det rör sig om drygt 6 miljoner kronor som både säkrats och utmäts under året. Det görs ingen korrigerering i säkrade eller utmäts tillgångar, eftersom det inte finns någon systematisk rutin för att hantera denna typ av dubbelrapportering i samtliga fall där detta kan ha förekommit.

*** Denna statistik avser från och med 2012 enbart de belopp som inte kvarstadsbelagts genom Kronofogdemyndigheten.

Förverkandeyrkanden och andra yrkanden under 2010 avsåg till stor del det så kallade helikopterrånet. Även det högre beloppet för skadestånd under 2010 är avhängigt domen i denna insats. Det stora beloppet för yrkanden under 2012 beror till del på en retroaktiv redovisning på drygt 9 miljoner kronor i en insats. Främsta skälet till det mer påtagliga resultatet 2011 för skatthöjningar var beslut i en insats som leddes av Ekobrottsmyndigheten avseende en omfattande mängd obeskattad tobak.

Det största beloppet för skatthöjningar under 2013 avser, i likhet med 2012, den insats som i huvudsak varit riktad mot grov organiserad brottslighet avseende omfattande punktskattebrott med kopplingar till restaurangverksamhet i Stockholm. Beslutade skatthöjningar ger upphov till en fordran mot de personer som omfattats av dessa domar och beslut, vilket skapar ett underlag för att fortsättningsvis bedriva tillgångsriktad brottsbekämpning mot de personer som omfattas av denna fordran. Däremot har de flesta skatthöjningar avsett Södertäljeinsatsen.

Den största ökningen för 2013 avser det skadeståndskrav på drygt 30 miljoner kronor som Försäkringskassan har i en av insatserna. Sammantaget har Försäkringskassan också redovisat in resultat i form av besparingsbelopp under året på nästan 12 miljoner kronor i insatserna.

Föregående års bedömning att resultatet förbättrats byggde i huvudsak på att bredden ökat, det vill säga att resultat redovisats i betydligt fler insatser än året dessförinnan. Under 2013 bedöms utfallet vara likvärdigt med 2012.

Det är mycket vanskligt att dra någon slutsats om hur framgångsrikt arbetet varit utifrån de belopp som redovisas. Ofta är det ett eller ett par belopp som ligger bakom en stor del av det sammanlagda utfallet för ett resultatmått. Det är osäkert hur mycket som slutligen kommer att återföras till staten eller till annan fordringsägare.

I de belopp som redovisats i tabell 6 ingår inte de åtgärder, aktiviteter och utfall som utöver insatserna kan föras tillbaka mot arbetet vid det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren.²⁷

7.7 FORTSATT STORA BESLAG AV AMFETAMIN OCH CANNABIS

Under 2013 gjordes beslag av narkotika eller dopningsmedel i åtta insatser. Narkotikabeslagen utgjordes främst av amfetamin, cannabis/marijuana eller kokain, som förekommit i större kvantiteter för första gången i en insats. Dessutom har de två största beslagen, sedan satsningen inleddes, gjorts av amfetamin respektive cannabis, i varsin insats under 2013.

Sedan starten 2009 har mer omfattande beslag (motsvarande grovt narkotikabrott) av amfetamin och cannabis gjorts i vardera två insatser under åren till och med 2013. Sammanlagt har nästan 200 kilo amfetamin och nästan 300 kilo cannabis beslagtogs under perioden september 2009 till och med 2013.²⁸

Flera av narkotikabeslagen är av den omfattningen att det handlar om eget bruk eller överlåtelse av mindre kvantiteter narkotika.

Det har under 2013 inte redovisats några beslag av alkohol eller cigaretter. Under 2012 beslagtogs större mängder alkohol i två insatser. I en av dessa insatser utföll tingsrättsdomen under 2013.

7.8 INGET STÖRRE VAPENBESLAG UNDER ÅRET

Det har inte förekommit några omfattande beslag av vapen under 2013.²⁹ Under 2012 gjordes det stora vapenbeslag i två insatser. I dessa beslagtogs bland annat 13 automatvapen. Under 2011 redovisades också förhållandevis stora beslag av vapen.

De stora beslagen av vapen har fram till 2012 avsett beslag som gjorts vid tillslag mot lokaler och egendom som disponeras av kriminella konstellationer. Under 2012 gjordes emellertid det största beslaget i en underinsats som var riktad mot personer involverade i vapensmuggling. Möjligen är en förklaring till att det inte skett något större beslag under 2013 att tillslagen inte i samma utsträckning som tidigare riktats mot lokaler som gemensamt disponerats av konstellationer med inslag av grov kriminalitet.

Under 2013 har enbart enstaka automatvapen, pistoler, revolverar och gevär beslagtogs. Beslag har skett i tre av insatserna. Det förhållandevis låga antalet vapen i beslag ska inte tolkas som att vapenbrott har haft en låg prioritet. Det finns insatser där vapen ingått som en av de viktigaste förutsättningarna för att arbeta mot ett nätverk eller ett fenomen. Dock har det inte genomförts något tillslag i denna del under 2013. Tullverkets låga resursinsats i insatserna beslutade av Operativa rådet är också en indikator på att olika typer av smuggling, däribland vapensmuggling, inte förekommit som huvudfokus i någon av insatserna under året.

Utöver skjutvapen och sprängmedel har ammunition, knivar och andra vapen beslagtogs sedan 2009 i satsningen. Under 2013 är det främst ammunition som tagits i beslag utöver vapen.

²⁷ Se kapitel 9 för en mer utförlig redovisning av arbetet vid underrättelsecentren och resultatet av det arbetet.

²⁸ Se bilaga 5, tabell 11.

²⁹ Se bilaga 5, tabell 12.

7.9 INTERNATIONELLT ARBETE

Omfattande internationell samverkan bedöms att ha skett i 6 insatser under 2013. Det är något fler än genomsnittligt för åren innan. Totalt rapporteras att internationella kontakter har tagits i 9 insatser under 2013.

Danmark, Tyskland, Holland och Belgien har varit vanliga länder för samarbete, och det är främst Polisen och Åklagarmyndigheten som samarbetat med dessa länder under 2013. Samarbete med dessa länder har varit vanligt sett över hela satsningens förlopp. Även samarbete med Spanien och Norge har varit förhållandevis vanligt under 2013 och tidigare år i insatserna.

I två av insatserna har det förekommit arbete i JIT³⁰. I båda fallen beskrivs detta arbetssätt som framgångsrikt.

Under perioden 2011-2013 har det förekommit tillslag, beslag och domar i andra länder med en tydlig koppling till insatserna som pågått i Sverige. Värdet av resultat i insatserna från ingripanden som gjorts i andra länder är svårt att bedöma.

³⁰ JIT (Joint Investigation Teams) är en gemensam utredningsgrupp som inrättats för en bestämd tid, som bygger på ett avtal mellan två eller flera EU-medlemsstater och/eller behöriga myndigheter, för ett specifikt ändamål. Icke EU-medlemsstater får delta i en gemensam utredningsgrupp vid samtycke från alla andra parter.

8. Underrättelseverksamheten i satsningen – några reflektioner

Styrkan med det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren är myndighetssamverkan. De myndigheter som arbetar med tillgångsriktad brottsbekämpning och administrativa åtgärder har genom ärenden vid underrättelsecentren kunnat redovisa betydande resultat.

8.1 VERKSAMHETSUTVECKLING

Flera strategiska dokument har under året utvecklats både vid det Nationella underrättelsecentret och genom de Regionala underrättelsecentren. Bland annat har ett dokument kallat *Strategier och åtgärder* tagits fram av det Nationella underrättelsecentret. Dokumentet beskriver hur arbetet med strategiska personer ska bedrivas. En annan strategisk rapport som tagits fram, av det Regionala underrättelsecentret i Stockholm, berör identitetsrelaterad brottslighet. Den brottsligheten ska efter beslut i Operativa rådet, samordnas ur ett nationellt perspektiv.

Under 2013 har underrättelsecentren arbetat med att utveckla sina arbetsmetoder. Framförallt har de genom att samarbeta med varandra nått en större enhetlighet, avseende inriktning på arbetet, arbetssätt och metoder. För att uppnå detta har bland annat checklistor och metodstöd utarbetats och beslutats.

Det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren har under året börjat arbeta mer strukturerat enligt den inriktning som är beslutad av Samverkansrådet. Inriktningen innebär att ärenden ska vara riktade mot strategiska personer eller ha andra särskilda strategiska skäl. De kan därutöver arbeta mot regionala strategiska personer eller regionala brottsliga fenomen av allvarlig art. Underrättelsecentren har under året anpassat sin verksamhet till inriktningen, vilket har inneburit att färre ärenden (37) initierats under 2013 i relation till föregående år (59). Underrättelsecentren har nu möjlighet att bedriva arbetet på ett mer likartat sätt.

Det har framkommit av inrapporteringen att minskningen av antalet ärenden inte enbart beror på ändrade arbetsformer och arbetssätt, utan att det till viss del även beror på att det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren har begränsade resurser att röra sig med. Det händer att ärenden avslutas på grund av resursbrist. Men det framhålls även att ärenden växer och blir framgångsrika tack vare att myndigheter bidrar med mer resurser.

8.2 SAMVERKAN

Underrättelsecentren inom den myndighetsgemensamma satsningen har ett stort fokus på samverkan. De arbetar aktivt med att utbyta kunskaper och erfarenheter mellan myndigheterna, både avseende verksamheterna och de olika förutsättningarna som respektive myndighet har.

Även aktörer och myndigheter utanför satsningen bjuds in för att utbyta kunskaper. Det leder till en kunskaps spridning på individnivå samt att betydande kontaktnät byggs upp vilket stärker arbetet ytterligare. För att säkerställa starka kontaktnät, enhetliga synsätt och förståelse för varandras verksamhet genomförs årligen en handläggarkonferens.

Arbetsformen har väckt ett internationellt intresse och det Nationella underrättelsecentret har tagit emot flera internationella besök. En löpande dialog har dessutom förts med Norge som är i uppbyggnadsfasen av ett eget nationellt underrättelsecenter.

Myndigheterna har under året framfört att arbetet i det Nationella underrättelsecentret och i de Regionala underrättelsecentren även "spiller över" till den egna myndigheten och att arbetet på flera sätt inneburit en konkret hjälp för dem inom sina respektive verksamhetsområden. Det finns vissa aktörer som oftare involveras och har betydelse i arbetet inom underrättelsecentren, utöver de som ingår i den myndighetsgemensamma satsningen. Dessa är bland andra Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Centrala studiestödsnämnden, Kommuner, Konkursverket och Länsstyrelser. Särskilt har Försäkringskassan framfört att samarbete med Arbetsförmedlingen varit viktigt i arbetet med administrativa åtgärder mot den grova organiserade brottsligheten.

8.2.1 Hinder i samverkan

Det som under året varit problematiskt är att begränsningarna för informationsdelning mellan myndigheterna ökat. Detta beror dels på införandet av ett nytt system hos polisen, dels på tolkningen av ändringarna i polisdatalagen. Det nya systemet innebär att det under perioder och på vissa håll fortfarande endast är polisen som kan lägga in och hantera information i de gemensamma ärendena. När det gäller ändringarna i polisdatalagen är problemet att olika polismyndigheter tolkar lagstiftningen på sitt eget sätt, vilket gör att sekretess och delningsfrågor hanteras olika över landet.

Vid insatser beslutade av Operativa rådet leds oftast förundersökningen av åklagare från Internationella åklagarkammaren, och detta samarbete fungerar väl. Vid underrättelsecentren upplevs dock ett problem vid överlämnande till lokal åklagare. Underrättelsecentren är en del i den myndighetsgemensamma satsningen och de arbetar enligt inriktningen och mot den grova organiserade brottsligheten i samhället. De ser dock att ärenden från det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren tenderar att inte prioriteras av de lokala åklagarna. Till exempel kan det ta lång tid innan ärenden omhändertas av åklagaren, vilket kan leda till att viktiga förutsättningar för att uppnå framgång i arbetet mot de strategiska personerna och deras nätverk försämrats. Vilket även kan innebära att arbetet

i förundersökningar inte kan bedrivas tillräckligt uthålligt. Det bedöms vara viktigt att förundersökningen mot de strategiska personerna kan prioriteras och ledas av åklagare som har kunskap om den myndighetsgemensamma satsningen.

9. Kvantitativt utfall från ärenden vid underrättelsecentren i satsningen

Under året har redovisningen för det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren utvecklats. Nytt är att underrättelsecentren redovisar de resultat som uppnåtts i ärendena under året. Redovisningen avser nu även lagföring, beslag och tillgångsriktad brottsbekämpning.

9.1 REDOVISNINGSPROBLEMATIK

Ärenden som det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren arbetar med är ofta komplicerade, stora och involverar flera av de samverkande myndigheterna. Ärendena startar i det Nationella underrättelsecentret eller i de Regionala underrättelsecentren, beroende på brottslighetens karaktär drivs sedan de olika delarna vidare av de samverkande myndigheterna. Ett ärende kan löpa över flera år innan det handlagts färdigt och kan avslutas. Ibland är det svårt att följa olika myndigheters åtgärder över tid.

9.2 FÄRRE ÄRENDE HAR HANDLAGTS

Samtliga ärenden som inleds vid det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren beslutas av dess styrgrupp. Totalt under året har 37 ärenden initierats. En stor del av dessa ärenden (15) har initierats av polisen. Därutöver har ganska många (9) påbörjats genom att de Regionala underrättelsecentren uppmärksammat en typ av brottslighet eller fenomen. Endast ett mindre antal har initierats av någon av de övriga samverkande myndigheterna. Några (3) har initierats av någon annan myndighet utöver de 10 myndigheter som ingår i handläggargrupperna vid underrättelsecentren inom den myndighetsgemensamma satsningen. Under året har 38 ärenden avslutats.

Ärenden från underrättelsecentren överlämnas till den mest lämpade myndigheten, för att ta emot och om möjligt arbeta vidare utifrån den information som framkommit. Flest ärenden har överlämnats till Skatteverket. Även Polisen har varit mottagare av förhållandevis många ärenden. Andra vanliga mottagare har varit Ekobrottsmyndigheten, Tullverket och Försäkringskassan.

Tabell 7. Antal ärenden i underrättelsecentren som handlagts 2010-2013.

	2010	2011	2012	2013
Initierade	78	67	59	37
Pågående	102	96	94	68
Avslutade	61	58	59	38

Totalt har 68 ärenden varit pågående under året. I 13 av de pågående ärendena har förslag på insats lämnats, under året eller tidigare, till Operativa rådet – dessa har även beslutats att bli insatser.

I vissa fall fortsätter arbetet i det Nationella underrättelse-

centret eller i de Regionala underrättelsecentren även efter att Operativa rådet beslutat om insats. Av dessa beslutade ärenden kan några ha beslutats före 2013. En stor del (17) av de pågående insatserna har lett till beslut om att inleda en regional myndighetsgemensam insats. Det innebär att arbetet övergår till en operativ insats på regional nivå och med regionala resurser från de samverkande myndigheterna. Om det finns lediga resurser vid aktionsgruppen i regionen kan dessa involveras i arbetet.

Några av de pågående ärendena (12) har inneburit en regional insats vid en enskild myndighet. Det innebär att ärendet har stor bäring på en specifik myndighets verksamhet och att denna myndighet väljer att ta emot ärendet för att driva det vidare internt.

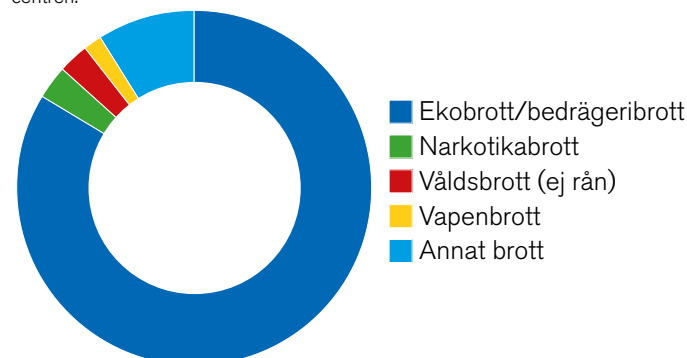
Tabell 8. Antal ärenden från underrättelsecentren beslutade i olika forum 2011-2013.

	2011	2012	2013
Beslutade i Operativa rådet	12	12	13
Beslutade som regional myndighetsgemensam insats	18	23	17
Beslutade som regional insats vid enskild myndighet	29	18	12

9.3 ARBETET ÄR FOKUSERAT MOT EKONOMISK BROTTSLIGHET

Underrättelsecentren är beroende av samverkan mellan myndigheterna vid uppbyggnaden av ärenden. Ärenden från det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren är i stor utsträckning inriktade på ekonomisk brottslighet eller bedrägeribrott. Av de 68 ärenden som pågått under året har nästan samtliga avsett dessa brottstyper.

Figur 3. Fördelning av huvudbrottstyper i ärenden från underrättelsecentren.



Tingsrättsdom har meddelats i 9 ärenden. Domarna avser nästan uteslutande ekonomisk brottslighet. Totalt har 18 personer dömts till fängelse i cirka 25 år, näringsförbud i sammanlagt 39 år har utdömts i 5 domar och cirka 500 000 kronor i företagsbot. Personerna har också dömts att betala skadestånd på knappt 4 miljoner kronor, och beslut om förverkade tillgångar har uppgått till knappt 3 miljoner kronor.

De beslag som redovisats i ärenden från det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren är få och förstärker bilden av att styrkan i underrättelsecentren är den tillgångsinriktade brottsbekämpningen och de administrativa åtgärderna. De beslag som kan nämnas är att fordon med värde på cirka 600 000 kronor har beslagtogs och även kunnat överlämnas till målsägare. En större mängd cigaretter (cirka 4,5 miljoner) har beslagtogs genom tre ärenden vid tre olika Regionala underrättelsecenter. Även cirka 4 200 kilo vattenpipstobak har under året tagits i beslag i ett ärende.

9.4 BETYDANDE UTFALL AV TILLGÅNGSINRIKTAD BROTTSEKÄMPNING

Redovisningen av den tillgångsinriktade brottsbekämpningen som skett genom ärenden vid det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren, visar att det operativa arbetet i ärenden har gett ett gott resultat. Betalningssäkringarna som har beslutats av Skatteverket uppgår till cirka 35 miljoner kronor, och de tillgångar som säkrats av Kronofogdemyndigheten uppgår till nästan 21 miljoner kronor.

Även beslut om kvarstad som fastställts av tingsrätt (cirka 17 miljoner kronor) och de säkrade tillgångarna för kvarstad eller förvar som handlagts av Kronofogdemyndigheten (cirka 7 miljoner kronor) visar på ett betydande utfall. Skatteverket har beslutat om höjningar av skatt till ett belopp på cirka 75 miljoner kronor och Kronofogdemyndigheten har under året utmätt tillgångar till ett värde av cirka 5,5 miljoner kronor.

Försäkringskassan har varit en viktig samarbetspart i ärendena och har ställt återkrav på cirka 2 miljoner kronor, yrkat skadestånd på knappt 4 miljoner kronor och redovisat ett besparingsbelopp på drygt 50 miljoner kronor. Det finns anledning att anta att utfallet av den tillgångsinriktade brottsbekämpningen inom den myndighetsgemensamma satsningen överstiger det belopp som kunnat uppnås utan satsningen, av myndigheterna var och en för sig.

Observera att beloppen i tabell 9 inte ska summeras. Utfallen visar resultatmått som inrapporterats från olika myndigheter som varit aktörer i samband med tillgångsinriktad brottsbekämpning. Det är också viktigt att påpeka att samma pengar kan redovisas fler än en gång. Som exempel kan nämnas att utmätta tillgångar tidigare kan ha varit

föremål för betalningssäkring eller kvarstad. I beloppet, drygt 165 miljoner kronor, yrkade belopp i mål om verkställighet ligger till stor del skulder som redan varit registrerade hos Kronofogdemyndigheten då ärenden startade. Det som kan utläsas av summan är att många av de grovt kriminella som arbetet i den myndighetsgemensamma satsningen omfattar redan sedan tidigare haft skulder registrerade på sig. Skulderna är av olika karaktär och har uppkommit under en längre tid, alltifrån felparkeringsavgifter, banklån och skatter till obetalda skadestånd. Att det redan finns skulder hos de personer som insatserna riktar sig mot gör att snabba verkställighetsåtgärder kan vidtas när dessa personer under utredningen påträffas med tillgångar som är utmättningsbara. Kronofogdemyndighetens jourtelefon – som är öppen på kvällar och helger – är ett bra exempel på att Kronofogdemyndigheten i samverkan med andra myndigheter kan säkerställa egendom hos personer som enligt Kronofogdemyndighets tidigare utredningar saknat tillgångar till betalning av sina skulder.

Tabell 9. Resultat av tillgångsinriktad brottsbekämpning (avrundade cirkavärden i miljoner kronor) från ärenden vid underrättelsecentren.

	Summa (Mkr)
Betalningssäkring (Skatteverket/Tullverket)	34,6
Säkrade tillgångar – betalningssäkring (Kronofogdemyndigheten)	20,8
Beslut om kvarstad (tingsrättsdom)	17,1
Säkrade – Kvarstad eller förvar (Kronofogdemyndigheten)	6,8
Beslut om förverkande (tingsrättsdom)	3
Höjning av skatt efter beslut (Skatteverket)	74,6
Utmätta tillgångar (Kronofogdemyndigheten)	5,5
Återkrav (Försäkringskassan)	2,1
Skadestånd (Försäkringskassan)	3,7
Besparingsbelopp (Försäkringskassan)	50,5
Yrkade belopp i mål om verkställighet (Kronofogdemyndigheten)	166,4

10. Redovisning av de kvalitativa uppföljningarna av insatser avslutade vid Operativa rådet

Under 2013 har fyra avslutade insatser följts upp, genom enkäter och intervjuer. Endast en av dessa fyra uppföljningar har färdigställts under 2013. I det följande beskrivs dock övergripande erfarenheter från alla fyra uppföljningar.

10.1 SAMVERKAN, STYRNING OCH LEDNING

I två av insatserna förmedlades upplevelsen av att det inte varit klart att arbetet ingått i en myndighetsgemensam insats. Det fanns dessutom en osäkerhet om vilken myndighet som hade det övergripande ansvaret och till vem information skulle lämnas. För att komma till rätta med detta har det införts som regel att då Operativa rådet fattat beslut om en insats ska ett myndighetsgemensamt uppstartsmöte genomföras. Detta bidrar till att göra myndigheterna delaktiga och ökar möjligheterna för att få en bred myndighetsrepresentation tidigt i insatserna.

Det har framförts att chefer och ledare vid de samverkande myndigheterna utöver polisen kan behöva delta i utbildningar för blivande aktionsgruppsledare.

Uppföljningen har också visat att en åklagare vid Ekobrottsmyndigheten har känt sig ovanligt uppmärksammad, i sin roll som förundersökningsledare, när denne arbetat i en insats. Det har lett till slutsatsen att förståelsen för åklagarens situation och roll bör tydliggöras för de som arbetar i insatsen. Ekobrottsmyndigheten har under året tagit fram en planering för en intern informationskampanj samt utbildning för att ytterligare sprida vetskapen och kunskapen om vad arbete i den myndighetsgemensamma satsningen innebär för de enskilda åklagarna.

En annan uppfattning som framkommit är att det är önskvärt med ett närmande mellan de som tar fram underrättelseunderlaget och de som sedan ska arbeta operativt med insatsen.

10.2 ARBETET MED TILLGÅNGSINRIKTAD BROTTSBEKÄMPNING

Utifrån erfarenheterna i en av insatserna har en uppfattning framkommit om att det kan behövas ett särskilt klagörande av hur ledningen av arbetet mot ekonomisk brottslighet ska hanteras i insatserna. Under året har regeringen gett Ekobrottsmyndigheten, Åklagarmyndigheten, Rikspolisstyrelsen, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten i uppdrag att utveckla och följa upp den myndighetsöverskridande samverkan som sker på brottsutbytesområdet. Arbetet ska ske i samverkan med andra berörda myndigheter som inom ramen för den särskilda satsningen mot grov organiserad brottslighet bidrar till det gemensamma arbetet med att återföra vinster av brott. Detta uppdrag ska samordnas av Ekobrottsmyndigheten. En myndighetsgemensam strategi ska tas fram och fastställas som en del i detta arbete. Detta leder

förhoppningsvis till utveckling och tydligare strukturer för samverkan.

Brottsförebyggande rådet har under året fått i uppdrag att i samverkan med Rikspolisstyrelsen, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten, Tullverket, Skatteverket och Kronofogdemyndigheten utveckla en modell för en sammanhållen resultatredovisning avseende myndigheternas arbete med att återföra vinster av brott.

10.3 BEHOV AV SÄRSKILD KOMPETENS OM PUNKTSKATTEBROTT

Punktskattebrott bedöms i flera av insatserna som ett komplicerat område. Den lagstiftning som finns i dagsläget är svårhanterad. Det finns enligt uppgift i nuläget enbart ett fåtal tjänstemän vid de brottsbekämpande myndigheterna med en mycket god kompetens inom området. Det bedöms finnas få kontrollpunkter och indikatorer om pågående brottslighet. Detta innebär att revisioner måste ske i olika led, vilket har bedömts öka risken för att ”brottsligheten gömmer sig”. Det har framförts ett behov av särskild kompetens vid utredning av punktskattebrott.

Mer specifikt har angetts att det inte finns kontroll på de oljetransporter som sker i landet och inga reglerade begränsningar för inköp av olja. Det är lagt på oljebolagen att bevaka att oljan används på det sätt som köparen uppgett. Troligen är brottsligheten inom detta område omfattande och vissa kriminella grupperingar får förmodligen en del av sina inkomster från detta.

11. Myndigheternas internationella samverkan

En väl förberedd internationell samverkan är en förutsättning för att uppnå framgång i arbetet mot de mest kvalificerade kriminella aktörerna. Eftersom den grova organiserade brottsligheten internationaliseras allt mer är det rimligt att allt större andel av satsningen kommer att ha en överlappning mot brottsbekämpande verksamhet utanför Sverige. För detta krävs kunskap om de organisationer, kanaler och forum som på bästa sätt kan användas för brottsbekämpningen. Dessutom krävs rutiner som ger bästa möjlighet att uppnå det samarbete som önskas.

Liksom vid det myndighetsgemensamma arbetet i Sverige krävs att det internationella samarbetet inleds i ett så tidigt skede som möjligt i insatserna. Under 2013 har det i högre grad blivit rutin att information om de insatser som beslutas av Operativa rådet i ett tidigt skede delas med sambandsmännen vid Europol. Under året har det även hållits seminarier med handläggarna vid de Regionala underrättelsecentren om förutsättningar för internationell samverkan, främst med Europol.

Sekretess kan i det internationella samarbetet, precis som vid all samverkan mot brottslighet, innebära att arbetet försvåras. En uppfattning som framförts från sambandsmännen vid Europol har varit att en del av de ärenden som pågår eller arbetats upp i de Regionala underrättelsecentren hade vunnit på att information lämnats till Europol i ett tidigare skede och i högre grad. Sambandsmännen hade då hade kunnat vara förberedda och vid behov formulera förfrågningar till de länder som berörs av ärendet.

11.1 VIKTIGT ATT FÖRSTÅ MOTTAGARENS BEHOV

En generell princip som gäller för det internationella samarbetet är att det är viktigt att känna till de behov eller kriterier som mottagaren har för att gå vidare med ärendet. Det är till exempel viktigt att begäran om information sker genom att den önskade informationen sätts i ett vidare sammanhang än enbart en begäran eller förfrågan om olika typer av registeruppgifter om en person. Sambandsmännen vid Europol kan vara behjälpliga med hur en begäran eller förfrågan bör se ut för att få ett positivt bemötande av det land som den framställs till utan att lämna ut information som bedöms vara alltför känslig.

11.2 FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR SAMVERKAN

Det internationella samarbetet i satsningen avser till stora delar den Europeiska gemenskapen³¹, Europol och Eurojust. Europol biträder medlemsstaterna med att:

- underlätta utbytet av information
- tillhandahålla operativa analyser
- ta fram strategiska rapporter och brottsanalyser
- tillhandahålla expertis och tekniskt stöd för utredningar och operativa aktiviteter.

Svensk polis och Tullverket har sambandsmän placerade vid Europols högkvarter i Haag, Nederländerna. Den svenska desken består av 7 personer som representerar Sveriges brottsbekämpande myndigheter. I Sverige är Europolkontoret integrerat i IPO³², där personalen är tillgänglig dygnet runt för att tillhandahålla service och hantera trafiken av underrättelseinformation mellan Sverige, Europol och medlemsstaterna i Europeiska gemenskapen.

Vid sidan av Europol är Eurojust³³ en viktig organisation för internationell samverkan mot grov organiserad brottslighet inom Europeiska gemenskapen.

Sverige representeras vid Eurojust i Haag av tre personer: En nationell medlem, en biträdande nationell medlem, samt en assisterande nationell medlem. Den nationella medlemmen är anställd av Åklagarmyndigheten och biträdande är anställd av Internationella åklagarkammaren i Stockholm.

De nationella medlemmarnas uppgift är att bistå svenska åklagare då dessa behöver hjälp med samordning och samarbete vid brottsutredningar som berör två eller fler medlemsstater. Det svenska kontoret ska vara en länk mellan de olika myndigheterna och rättssystemen i medlemsländerna. Då en åklagare från ett annat land behöver hjälp av Sverige är det de nationella medlemmarnas roll att förmedla denna till den svenska myndighet eller åklagare som berörs.

JIT³⁴ är en gemensam utredningsgrupp som inrättats för en bestämd tid. Arbetet i gruppen bygger på ett avtal mellan två eller flera EU-medlemsstater och/eller behöriga myndigheter, för ett specifikt ändamål. Icke EU-medlemsstater får delta i en gemensam utredningsgrupp efter samtycke från alla andra parter. Via en nationell kontaktperson finns möjligheten att arbeta i den gemensamma gruppen. En förutsättning för att det ska ge ett mervärde är i de flesta fall att det finns konkreta utgångspunkter att arbeta utifrån, till exempel att det finns gripna för brott i ärendet. Annars kan byråkratin snarare motverka effektiviteten i utredningen. När rätt förutsättningar finns är denna arbetsform till stor hjälp.

³² Enheten för internationellt polissamarbete, vid Rikskriminalpolisen, är kontaktpunkt mellan polismyndigheterna och de internationella polisiära informationskanalerna.

³³ Eurojust är namnet på EU:s åklagarsamarbete. Syftet med Eurojust är att underlätta och förbättra medlemsstaternas samarbete när det gäller utredning av och åtal för grov organiserad brottslighet.

³⁴ Joint Investigation Teams.

³¹ EU.

I Europeiska gemenskapen är Schengensamarbetet av stor betydelse för möjligheten att samverka internationellt. En central del av Schengensamarbetet är Schengens informationssystem (SIS) som är ett efterlysning- och spaningsregister gemensamt för samtliga medlemsstater. I SIS lagras information som är central i bekämpandet av grov organiserad brottslighet. Varje medlemstat har ett Sirenekontor³⁵ som är operativt ansvarigt för den nationella delen av SIS. Kontoret fungerar som nationell kontaktpunkt för samarbetet för såväl svenska som utländska myndigheter. I Sverige är Sirenekontoret integrerat i IPO.

Andra viktiga forum för samverkan är Interpol och det nordiska polisamarbetet. Genom Polis och Tull i Norden³⁶ samarbetar de nordiska ländernas polis- och tullmyndigheter via gemensamma sambandsmän för att effektivisera bekämpningen av grov brottslighet. Genom Interpol och dess kommunikationssystem har svensk polis tillgång till kommunikation med samtliga medlemsländer och Interpols databas.

Samarbete kan även ske direkt, till exempel vid brottsutredningar. En viktig förutsättning för att uppnå framgång är att använda sig av en rättshjälpsbegäran.

11.3 PERSPEKTIV PÅ DET INTERNATIONELLA SAMARBETET FRÅN DE SAMVERKANDE MYNDIGHETERNA

Ärendena och insatserna har i många fall en internationell karaktär där de kriminella ägnar sig åt gränsöverskridande brottslighet genom att till exempel omsätta brottsutbyten utomlands.³⁷ Denna brottslighet kan vara särskilt svår att utreda, vilket ställer än högre krav på det internationella samarbetet.³⁸ Det finns därför anledning att öka fokuset på internationella frågor i ärendena/insatserna för att säkerställa att internationella frågor och kontakter inte ses som ett hinder eller som en svårighet i arbetet mot grov organiserad brottslighet.³⁹

De samverkande myndigheterna framhåller att det internationella samarbetet har utvecklats under 2013.⁴⁰ Bland annat upplever de att samarbetet med Europol, Eurojust, IPO och sambandsmännen⁴¹ ökat.⁴² Sambandsmännen har bland annat bidragit till att i operativa ärenden förmedla direkta kontakter hos andra länder.⁴³ Särskilt framhålls att Ekobrottsmyndighetens deltagande som medlem har förbättrat möjligheterna till samarbete, speciellt i de internationella

ärenden som riktas mot grov organiserad brottslighet.⁴⁴ En polisregion beskriver att de har arbetat en hel del med andra länder genom Europol och upplever det lätt och friktionsfritt.⁴⁵

En positiv utveckling är att det operativa samarbetet med myndigheter i andra länder bland annat har lett till att brottsutbyte i högre utsträckning har kunnat säkras i Sverige eller i annat land.⁴⁶

Kunskapen om och förståelsen för de internationella möjligheterna inom respektive myndighet behöver stärkas ytterligare. Bland annat upplever Kronofogdemyndigheten att deras internationella möjligheter bör kunna utnyttjas bättre inom den myndighetsgemensamma satsningen, till exempel de möjligheter som finns att verkställa mål genom handräddning i andra stater. Åklagarmyndigheten ser att det finns internationella möjligheter som kan utnyttjas i större utsträckning än i dag, till exempel användandet av JIT.

Samarbetet på lokal nivå mellan grupper eller tjänstemän fungerar bra. Personliga kontakter och ett förtroende mellan de olika tjänstemännen bedöms vara väsentligt.⁴⁷ En personlig kontakt och besök, framhålls vara nästan ett måste för att det operativa samarbetet ska bli framgångsrikt.⁴⁸ Både inom ramen för arbetet vid de myndighetsgemensamma underrättelsecentren och i aktionsgruppens operativa ärenden knyts löpande nya och värdefulla internationella kontakter. Detta har medfört att kontakter i större utsträckning tas även i andra typer av ärenden.⁴⁹

Ett hinder i samarbetet är den skillnad som finns i lagstiftningen i de olika länderna.⁵⁰ En översyn inom den Europeiska gemenskapen föreslås därför för att underlätta den internationella myndighetssamverkan.⁵¹

Ett konkret exempel från polisen Region Stockholm på ett gott internationellt samarbete är att det bidragit till att en strategisk person är häktad för grovt narkotikabrott i Frankrike (gripen i Spanien). De beskriver däremot att samarbetet i vissa fall kan fungera bättre i samband med en rättshjälpsbegäran, än vad det gjort. Samarbetet med Eurojust, Europol, Tyskland, Frankrike, Storbritannien och Nederländerna har enbart varit positivt enligt region Stockholm. Vid polisen Region Väst har en JIT pågått med Danmark. Arbetet beskrivs som mycket utvecklande, och det har skapat nya kontaktytor för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

35 Sirene är en förkortning för Supplementary Information Request at the National Entries.

36 PTN.

37 Tullverket.

38 Ekobrottsmyndigheten.

39 Åklagarmyndigheten.

40 Polisen Väst.

41 Sambandsmännen är placerade runtom i världen.

42 Polisen Öst, Åklagarmyndigheten, Ekobrottsmyndigheten.

43 Polisen Väst.

44 Ekobrottsmyndigheten.

45 Polisen Syd.

46 Åklagarmyndigheten.

47 Polisen Bergslagen.

48 Polisen Väst.

49 Polisen Nord.

50 Polisen Bergslagen.

51 Tullverket.

Skatteverket har bildat särskilda kompetenskontor för internationella skattefrågor och informationsutbyte med andra länder (exklusive punktskatter). När det gäller frågor och ärenden inom punktskatteområdet hanteras dessa av kontor med särskild kompetens. Kontoren utgör ett viktigt stöd vid utredningar av misstänkt grov organiserad ekonomisk brottslighet.

För Försäkringskassans del är det internationella samarbetet bergränsat. Kriminalvården och Migrationsverket har inte

lämnat några perspektiv på internationellt samarbete i satsningen. Inte heller Säkerhetspolisen har beskrivit något internationellt samarbete eller någon samverkan.



12. Reflektion och framåtblick från Operativa rådet

Som ordförande i Operativa rådet är jag stolt över vad vi åstadkom 2013. Vi kan se tillbaka på fjolåret och konstatera att vi, liksom tidigare år, väl förvaltade det uppdrag som regeringen gett oss.

Utan tvekan kan vårt arbete utvecklas men vi har gjort ett antal ingripanden mot grovt kriminella och detta har möjliggjorts genom samverkan. Vi har idag ett helhetsperspektiv och ett samarbete som gör att vi tillsammans kan arbeta mot grov organiserad brottslighet med stor kraft.

Vi har etablerat en ordning som inte längre är lika beroende av enskilda medarbetares engagemang. Det finns en organisation och arbetssätt som ger stadga. Engagemang är fortfarande viktigt för att lyckas, men eldsjälarna finns i ett organiserat sammanhang och arbetet fortskrider även om enskilda medarbetare byter arbetsuppgifter.

Begreppet administrativa åtgärder må låta byråkratiskt, men bakom begreppet döljer sig kraftfulla verktyg som i ett svep kan ändra förutsättningarna för de kriminellas verksamhet. En viktig del är att följa pengarna. Idag är vi betydligt mer framgångsrika när det gäller att komma åt vinsterna av brottslig verksamhet, än för bara några år sedan.

Det är så vi gör skillnad.

Tillsammans har vi arbetat framgångsrikt mot Södertäljenätverket, men det finns mer att göra där och det finns fler "Södertälje" runt om i landet. Vi har under fjolåret sett oroväckande många uppgörelser bland annat i både Göteborg och Malmö. Grovt kriminella bekämpar varandra på gator och torg på ett sätt som väcker oro.

Migrationsverkets inträde i satsningen är en välkommen förstärkning. Underrättelsearbetet förstärks med ny information som kompletterar vår gemensamma lägesbild ytterligare. Migrationsverket bidrar med nya ingångar och möjligheter att arbeta mot den grova organiserade brottsligheten.

När vi blickar framåt saknas det verkligen inte uppgifter. Vi behöver fortsatt jobba mot den grova organiserade brottsligheten tillsammans.

Framöver behöver vi en bättre struktur för att kunna utbyta information med varandra på ett säkert sätt. Samverkan skulle vidare kunna bli ännu effektivare om en samsyn kring frågorna om sekretess kunde nås mellan myndigheterna.

Vi behöver även vända oss till lagstiftaren och påtala svårigheterna med att arbeta med nuvarande lagstiftning kring punktskattobrott. Lagstiftningen är svår att tolka och vi har inte tillräckligt många experter vilket både försvarar och försenar arbetet.

Avslutningsvis är jag övertygad om att Polisens nya organisation 2015 kommer att ge ännu bättre förutsättningar för att arbeta gemensamt mot den organiserade brottsligheten.



Henrik Malmquist, Chef för Rikskriminalpolisen
Ordförande i Operativa rådet

Bilaga 1. Regeringsuppdraget

Under hösten 2007 tog regeringen beslut om en nationell satsning mot den grova organiserade brottsligheten. Justitiedepartementet gav ett antal experter i uppdrag att lämna förslag till åtgärder för en effektivare och mer uthållig bekämpning av denna brottslighet. Med stöd av experternas förslag⁵² utformade regeringen ett beslut för hur arbetet skulle gå vidare.

I juli 2008 fick Rikspolisstyrelsen i uppdrag att säkerställa en effektiv och uthållig verksamhet för bekämpning av den grova organiserade brottsligheten. Slutredovisningen av uppdraget överlämnades till regeringen i slutet av juni 2009.⁵³ Arbetet skulle bedrivas tillsammans med Ekobrottsmyndigheten, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten. Under 2010 anslöt även Försäkringskassan, och under 2013 anslöt sig även Migrationsverket till den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet. Båda ingår numera i samtliga forum inom den särskilda satsningen.

I uppdraget ingick att vidta åtgärder för att:

- inrätta särskilda aktionsgrupper vid åtta polismyndigheter och Rikskriminalpolisen
- etablera permanenta myndighetsgemensamma de Regionala underrättelsecentren på åtta platser i landet
- fortsätta att utveckla ett myndighetsgemensamt Nationellt underrättelsecenter
- säkerställa en bred myndighetsrepresentation i Operativa rådet där representanterna har befogenhet att fatta bindande beslut för den myndighet de företräder⁵⁴
- myndigheterna i övrigt skulle överväga och vidta åtgärder som bidrar till att genomföra uppdraget
- årligen redovisa resultaten av den särskilda satsningen för att bekämpa den grova organiserade brottsligheten.

Polisen fick i uppdrag att ansvara för all samordning i samband med att uppdraget genomfördes. Regeringen uttryckte tydligt att utgångspunkten för uppdraget skulle vara att detta genomfördes utifrån en av myndigheterna gemensamt framtagen lägesbild, som utmynnade i ett beslut om en gemensam nationell strategisk inriktning.

52 Nationell mobilisering – överväganden och förslag (Ds 2008:38).

53 Slutredovisning regeringen 2009-06-26 (POA 400-4599/08).

54 Regeringsbeslut I:7 Uppdrag till Rikspolisstyrelsen och andra berörda myndigheter att vidta åtgärder för att säkerställa en effektiv och uthållig bekämpning av den grova organiserade brottsligheten (Ju2008/5776/PO).

Bilaga 2. Den myndighetsgemensamma plattformen

SAMVERKANSRÅDET

Rådets huvuduppgift är att beställa och besluta om en myndighetsgemensam lägesbild av den grova organiserade brottsligheten men även att fatta beslut om den strategiska inriktningen för den myndighetsgemensamma satsningen. Samverkansrådet består av elva myndighetschefer. Rådet sammanträder två gånger per år med rikspolischefen som ordförande och rikskriminalchefen som föredragande. Beslut fattas alltid i konsensus.

OPERATIVA RÅDET

Operativa rådet består av operativa chefer från de samverkande myndigheterna. Representanterna i rådet har mandat att för sin myndighet eller polisregion fatta operativa beslut, vilket bland annat innebär att det ska finnas resurser att tillgå när det krävs för en insats. Operativa rådet har i uppgift att prioritera den nationella strategiska inriktningen samt att besluta om användandet av aktionsgrupperna och andra multidisciplinära resurser⁵⁵ i enskilda insatser. Beslut fattas alltid i konsensus med rikskriminalchefen som ordförande.

KANSLIET FÖR SAMVERKANSRÅDET OCH OPERATIVA RÅDET

Till stöd för de båda råden finns ett kansli. Kansliet utgör en myndighetsgemensam berednings-, uppföljnings- och redovisningsfunktion. Kansliets huvuduppgift är att planera, bereda, lämna förslag till beslut, protokollera samt följa upp Samverkansrådets och Operativa rådets möten och beslut samt verksamheten vid det Nationella underrättelsecentret och de Regionala underrättelsecentren. Dessutom ansvarar Kansliet för att årligen sammanställa en redovisning till regeringen rörande resultatet av den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet.

NATIONELLT UNDERRÄTTELSECENTER

Centret är placerat vid Rikskriminalpolisen och består av en strategisk grupp och en operativ grupp. Dessa grupper leds av en styrgrupp och stöds av en arbetsgrupp. En samordnare och en biträdande samordnare koordinerar uppdragen. Medlemmar i styrgruppen är representanterna i Operativa rådet.

REGIONALA UNDERRÄTTELSECENTER

De Regionala underrättelsecentren finns på åtta platser i landet⁵⁶. Centren består av en styrgrupp och en handläggargrupp med personer från samverkansmyndigheterna. Åklagarmyndigheten är enbart representerad i styrgruppen. Sammansättningen i grupperna och mötesfrekvensen ser olika ut, men i regel arbetar handläggarna cirka två dagar i veckan i gemensamma lokaler. Alla förslag till insatser som ska beslutas i Operativa rådet ska ha bearbetats av det Nationella underrättelsecentret alternativt de Regionala underrättelsecentren.

AKTIONSGRUPPER

Aktionsgrupperna består av 200 polisanställda som är fördelade på sju regioner och Rikskriminalpolisen. Grupperna består främst av chefer/ledare, spanare, utredare, analytiker, registratorer och administratörer. Aktionsgruppernas sammansättning och storlek varierar. Regionerna Stockholm, Väst, Syd och Rikskriminalpolisen har vardera 30 anställda medan regionerna Nord, Bergslagen, Mitt och Öst har vardera 20 anställda. Aktionsgrupperna är administrativt och fysiskt placerade i åtta polismyndigheter (utifrån regionindelningen där Nord är delad på två orter) och vid Rikskriminalpolisen. Grupperna ska verka nationellt och flexibelt. De ska i princip uteslutande arbeta i insatser beslutade av Operativa rådet.

⁵⁵ Med multidisciplinära resurser avses här resurser från de samverkande myndigheterna, där varje myndighet har sitt kompetensområde.

⁵⁶ Göteborg, Malmö, Norrköping, Stockholm, Sundsvall, Umeå, Uppsala och Örebro.

Bilaga 3. Avgränsning av insatserna

Det finns inte några absoluta kriterier för att avgränsa en insats som beslutats av Operativa rådet från linjeverksamhet. Det är emellertid en förutsättning för uppföljningen att en sådan avgränsning finns och att den kontinuerligt prövas. Det finns några vägledande frågor att ställa sig:

- Är verksamheten/utfallet som följs upp förenlig med mål och syfte med insatsen? Hur långt ut i periferin har verksamheten rört sig i förhållande till den ursprungliga målsättningen och syftet?
- Är resursen som ligger bakom verksamheten/utfallet särskilt avdelad för detta, eller är den normal linjeverksamhet? Har en stor del av insatsen integrerats i normal linjeverksamhet?
- Hade resultatet blivit i stort sett detsamma utan den resurs som arbetat i den beslutade myndighetsgemensamma insatsen, eller har insatsen varit avgörande?

ÖKAD SVÅRIGHET ATT AVGRÄNSA

Ju fler insatser, ju längre tid de pågår, ju större de är, desto fler utmaningar uppkommer i ett uppföljningsperspektiv. Under 2013 har det förekommit delar av insatser som varit svåra att bedöma i förhållande till om de ska bedömas att ha varit inom eller utanför den insats som beslutats av Operativa rådet.

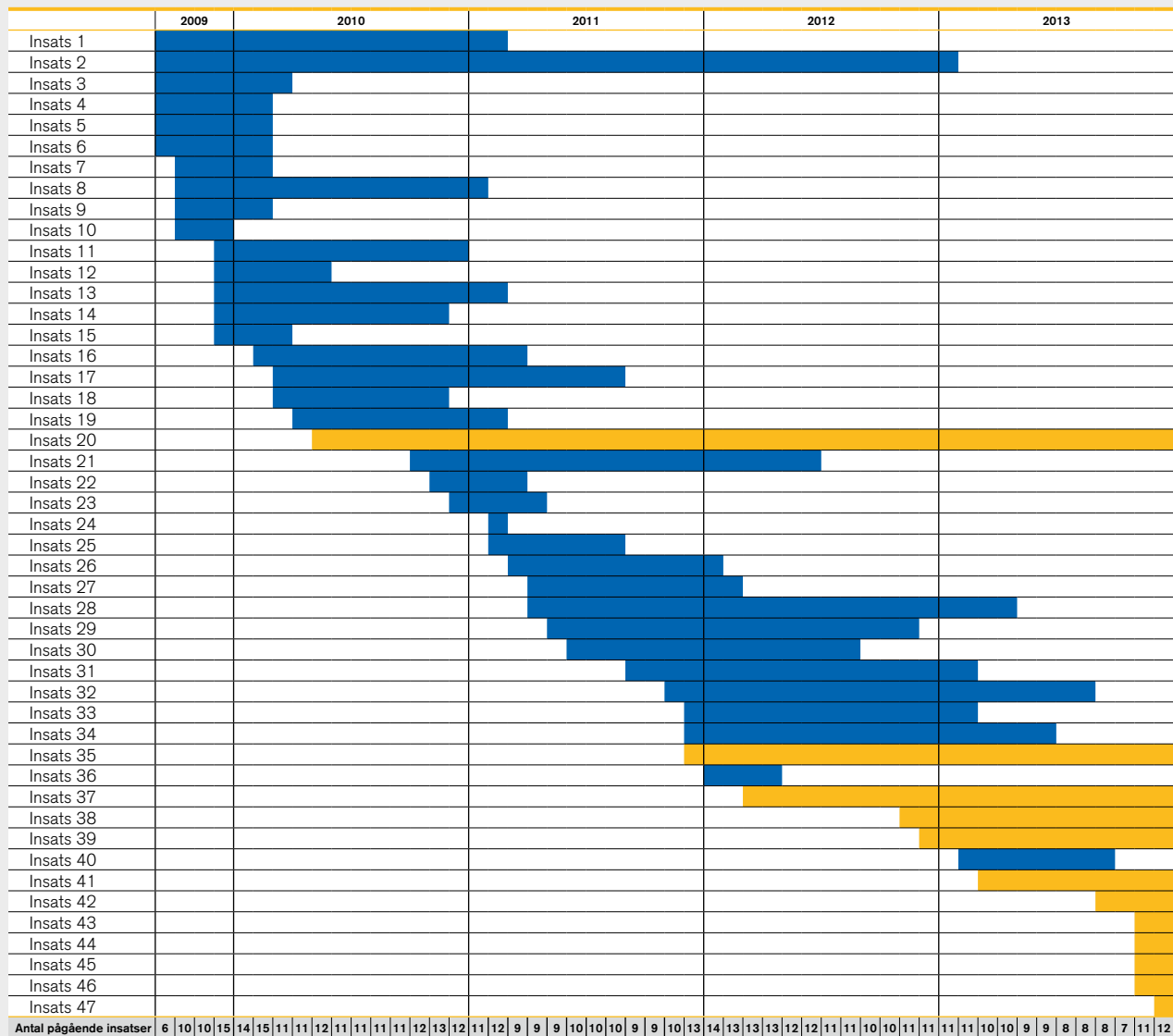
I en av insatserna har det redovisats påtaliga resultat efter det att den avslutats i Operativa rådet. Dessa resultat har räknats med i utfallet eftersom de enligt bedömning inte skulle ha uppnåtts utan den insats som förevarit och att den resurs som arbetat vidare med insatsen varit densamma som innan insatsen avslutats i rådet.

I två insatser har dessa spridit sig över regiongränsen och tagits över alternativt biträttats av linjeresurs i den andra regionen som arbetat vidare med insatsen som i båda fallen snabbt gav ett resultat som räknas med i insatsen.

Den största utmaningen avser de två största insatserna i storstadsregionerna – insatserna som omnämns som Södertäljeinsatsen och Malmöinsatsen. Efter det att de pågått under längre tid har de förgrenat sig åt olika håll och omfattar en stor variation av brott och brottslighet och mycket resurser.

Det är synnerligen svårt att i längden behålla avgränsningen för den insats som beslutas i Operativa rådet. I några fall har det skett förnyade beslut i Operativa rådet om nya eller ändrade inriktningar av insatsen, men i andra fall har detta skett utan rådets beslut. I båda dessa insatser har det bland annat i utlöpare från den ursprungliga insatsen förekommit ett stort antal brott med många misstänkta och många presumtiva offer. Merparten, eller samtliga, av dessa misstänkta har en ganska svag koppling till de strategiska personerna för den grova organiserade brottsligheten och deras närmaste nätverk, men kommer ändå att ingå som ett resultat av insatserna.

Bilaga 4. Flödesbild över insatsernas förlopp i tiden⁵⁷



57 Det har tagits beslut om 48 insatser, men av dem har pågått en så pass kort tid att den inte finns med i bilden.

Bilaga 5. Statistik

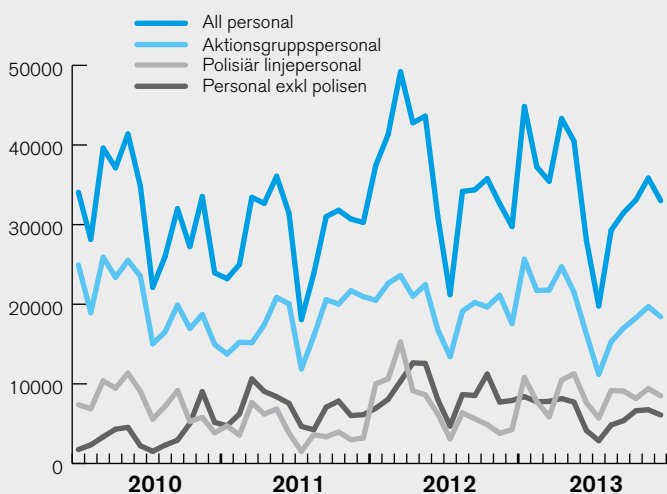
Tabell 10. Redovisade resurstimmar i insatser beslutade av Operativa rådet uppdelat över respektive myndighet 2010-2013 (avrundade cirkavärden).

	Antal*				Andel %**			
	2010	2011	2012	2013	2010	2011	2012	2013
Totalt	377 000	345 000	435 000	410 000	100	100	100	100
Polisen	333 000	265 000	325 000	335 000	88	77	75	80
Aktionsgrupp	242 000	215 000	240 000	230 000	64	62	55	55
Linjepersonal	91 000	50 000	85 000	105 000	24	15	21	25
Summa andra myndigheter	44 000	80 000	110 000	75 000	12	23	25	20
Skatteverket	5 300	14 800	31 000	32 000	1,4	4,3	7,1	7,9
Åklagarmyndigheten	9 800	14 600	18 500	22 300	2,6	4,2	4,2	5,4
Ekobrottsmyndigheten	13 500	23 800	24 000	14 500	3,6	6,9	5,5	3,5
Försäkringskassan		260	1 700	3 200	0	0,1	0,4	0,8
Tullverket	11 700	21 500	28 000	2 500	3,1	6,2	6,4	0,6
Kronofogdemyndigheten	270	220	1 100	1 100	0,1	0,1	0,3	0,3
Kriminalvården	2 000	100	190	160	0,5	0	0	0,0
Säkerhetspolisen	1 100	440	700	150	0,3	0,1	0,2	0,0
Migrationsverket				85				0,0
Kustbevakningen		3 800	2 500	30	0	1,1	0,6	0,0

* Avrundningarna innebär vissa mindre avrundningsfel när värden summeras till övergripande kategorier.

** Baserat på de ej avrundade värdena.

Figur 5. Utvecklingen av den redovisade arbetstiden i insatser beslutade av Operativa rådet för tre huvudkategorier av aktörer samt totalt åren 2010-2013.



Tabell 11. Redovisade beslag av narkotika 2009-2013 (avrundade cirkavärden) i insatser beslutade av Operativa rådet.

	Amfetamin		Kokain		Cannabis/ Marijuana	
	Kvantitet (kg)	Insatser	Kvantitet (kg)	Insatser	Kvantitet (kg)	Insatser
2009	23	2			2	2
2010	31	4	0,2	3	71	5
2011*	22	5	0,4	1	29	2
2012*	28	4	1,7	4	48	6
2013	96	5	13	3	140	6
Totalt	200		15		290	

* Till detta kommer beslag utomlands, som kan kopplas till insatser beslutade av Operativa rådet, av stora mängder amfetamin (2012) samt prekursorer som kan användas för narkotikatillverkning (2011).

Tabell 12. Redovisade beslag av skjutvapen 2009-2013 i insatser beslutade av Operativa rådet.

	Automatvapen		Gevär		Pistoler/ revolvrar		Sprängmedel/ Granater*	
	Antal	Insatser	Antal	Insatser	Antal	Insatser	Antal	Insatser
2009			1	1	4	3	1	1
2010	3	2	1	1	13	5	1	1
2011	8	3	2	2	43	5	2	2
2012**	13	2	5	3	20	4	3	2
2013	1	1	1	1	6	3	0	0
Totalt	25		10		86		7	

* Räknat efter antal beslag (typ), vilket innebär att omfattningen av sprängmedel/granater kan variera mycket.

** Under 2012 beslagtogs också nästan 70 vapen i Malmö i det särskilda arbetet som vidtog mot problematiken i staden – osäkert dock hur många av vapnen och vilka som ingick i arbetet inom den insats som beslutades av Operativa rådet. Dessutom har ett stort beslag av vapendelar enbart medräknats i den delen som de kunnat sättas ihop till kompletta vapen. Som en del av en insats under 2012 har beslag av sprängmedel och vapen även skett i annat land.

Tabell 13. Utfall i tingsrätt 2013

	Ärenden i Nuc och Ruc	Insatser beslutade av Operativa rådet
Antal dömda till fängelse	18	63
Antal utdömda fängelseår	25	183
Antal ärenden/insatser med dömda	9	10
Antal utdömda år med näringsförbud	39	15

Tabell 14. Översikt av den tillgångsriktade brottsbekämpningen.

	Ärenden i Nuc och Ruc	Insatser beslutade av Operativa rådet
Summa (Mkr)		
Betalningssäkring (Skatteverket/Tullverket)	34,6	10,3
Säkrade tillgångar – betalningssäkring (Kronofogdemyndigheten)	20,8	9,1
Beslut om kvarstad (tingsrättsdom)	17,1	Osäker
Säkrade – Kvarstad eller förvar (Kronofogdemyndigheten)	6,8	11,9
Beslut om förverkande (tingsrättsdom)	3	1
Höjning av skatt efter beslut (SKV)	74,6	94,4
Utmätta tillgångar (Kronofogdemyndigheten)	5,5	11
Återkrav (Försäkringskassan)	2,1	0,9
Skadestånd (Försäkringskassan)	3,7	31
Besparingsbelopp (Försäkringskassan)	50,5	11,9
Yrkade belopp i mål om verkställighet (Kronofogdemyndigheten)	166,4	44,2

Utgivare:
Rikspolisstyrelsen
Box 12256
102 26 Stockholm