

Slutredovisning av regeringsuppdrag (Ju2015/09350/PO)

att utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet

Myndigheter i samverkan 2017


mot den organiserade brottsligheten

Slutredovisning

 Arbetsförmedlingen

 Ekobrottsmyndigheten

 Försäkringskassan

 Kriminalvården

 Kronofogden

 KUSTBEVAKNINGEN

 Migrationsverket

 Polisen

 Skatteverket

 Säkerhetspolisen

 Tullverket

 ÄKLAGÄRMYNDIGHETEN

Utgivare: Polismyndigheten, Box 12256, 10226 Stockholm
Upplaga: 100 ex
Tryck: Polismyndighetens tryckeri, Stockholm september 2017

Slutredovisning av regeringsuppdrag avseende utveckling av den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet

Dnr: Ju2015/09350/PO

Överlämnad till regeringen den 26 september 2017

Innehåll

1. Nyordning till nytta för samhället – sammanfattning	3
2. Uppdraget	5
3. Avgränsningar	6
4. Breddad samverkan med lokal förmåga	7
4.1. Nationell och regional organisation	8
4.2. Fler brottsområden	14
4.3. Utveckla myndighetssamverkan på lokal nivå	16
4.4. Samordning av den myndighetsgemensamma satsningen och det lokala brottsförebyggande arbetet	18
5. Samhällsnyttan med ett utökat uppdrag?	20
6. Samordning med punktskatteuppdraget gav minskad organiserad spritsmuggling	22
7. Finns det hinder eller behov av ny lagstiftning?	24
7.1. Hinder	24
7.2. Lagförslag	26
8. Framtida samverkansformer med tillkommande myndigheter!	27
9. Det fortsatta arbetet framåt	28

1. Nyordning till nytta för samhället – sammanfattning

Det nya utvidgade uppdraget avseende myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet har inneburit en förändringsresa för myndigheterna. Den nya ordningen innebär att satsningen numera hanterar tre olika fokus för att bekämpa organiserad brottslighet; individer, särskilda brottsområden och lokala geografiska områden. Det sistnämnda är en särskild utmaning då flera myndigheter inte är lokalt organiserade. Den myndighetsgemensamma satsningen har under 2017 skapat en utvecklad förmåga till ett nationellt, regionalt och lokalt perspektiv. En ny gemensam inriktning beslutades i oktober 2016, för att omhänderta det utvidgade uppdraget.

Redovisningen utgår i huvudsak från de fyra i regeringsuppdraget angivna uppdragen, som anges under punkten 2, och redovisas under punkterna 4.1 – 4.4.

Under 2016 togs det fram nya riktlinjer för en gemensam struktur med en tydligare organisation för att även kunna hantera brottskämpning mot lokalt organiserad brottslighet. Den regionala förmågan har förstärkts genom att sju Regionala samverkansråd (RSR) har bildats med uppdrag att leda både gemensam underrättelseverksamhet och operativ verksamhet. I uppdraget ingår numera även ett tydligt lokalt fokus som innebär att det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet i utsatta områden ska prioriteras. En modell har tagits fram för löpande nationell operativ helhetssyn för att skapa goda förutsättningar för ledning och styrning i Operativa rådet samt i RSR.

Den nya ordningen, som är i drift sedan januari 2017, har inneburit att det i praktiken har bildats sju regionala operativa råd, vilket medfört att ett betydligt större antal myndighetsgemensamma insatser genomförs. Den gemensamma operativa förmågan har därmed stärkts. De regionala insatserna är numera betydligt fler än de insatser som leds av Operativa rådet.

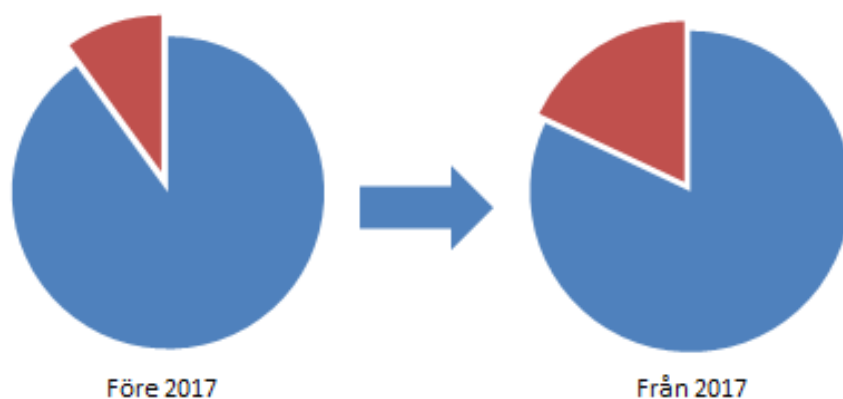
Kopplingar och koordineringar har kunnat göras mellan de av Operativa rådet beslutade nationella insatser och lokala åtgärder i de prioriterade utsatta områdena. En modell har införts för att löpande ge Operativa rådet en överblick av verksamheten avseende underrättelsesamverkan och gemensamma operativa åtgärder, såväl nationellt som ur ett regionalt/lokalt perspektiv. Exempel finns på flera tydliga kopplingar mellan nationellt strategiska personer och den lokala organiserade brottsligheten. Nyordningen har därigenom medfört ett betydande mervärde för samhället genom att kunskapen om brottslighetens komplexitet och omfattning har ökat vid myndigheterna.

Den myndighetsgemensamma underrättelseverksamheten har fått bättre förutsättningar till samordning. Den befattningshavare som har det övergripande ansvaret för polismyndighetens underrättelseverksamhet har även blivit ordförande för det myndighetsgemensamma Nationella underrättelsecentret (Nuc), vilket underlättar samordningen för åtgärder i utsatta områden. Nuc har även fått en ny samordnande roll att inhämta det löpande underrättelseläget som delges Operativa rådet vid varje möte. Dessa åtgärder har skapat en, mellan myndigheterna, förstärkt förmåga till ledning och styrning både i Operativa rådet och i de sju RSR.

Det utvidgade regionala uppdraget har sammantaget inneburit att ett större antal myndighetsgemensamma insatser och åtgärder genomförs. Satsningen omhändertar dock inte all bekämpning av organiserad brottslighet. Bekämpningen av organiserad brottslighet omhändertas inom flera myndigheters linjeuppdrag, varav en del hanteras inom satsningen; en tårtbit av en tårta. Den nya organisationen och det utökade regionala/lokala uppdraget har däremot medfört att satsningen numera omhändertar en större tårtbit än tidigare. En utmaning i sammanhanget är dock att myndigheternas förutsättningar avseende utökning av resurser i satsningen varierar.

Den myndighetsgemensamma satsningen

En del av den totala bekämpningen av organiserad brottslighet



En viktig framtidsfråga är att fortsätta utvecklingen av samverkan utanför satsningen med andra myndigheter, organisationer och aktörer som kan bidra till bekämpning av organiserad brottslighet. Myndigheterna behöver därför ytterligare förstärka samordningen mellan brottsbekämpning, brottsförebyggande arbete och trygghetsskapande åtgärder. En vidareutvecklad gemensam förmåga till prioritering och att hitta resurseffektiva åtgärder kommer att vara en framgångsfaktor.

2. Uppdraget

Regeringen beslutade den 1 december 2015, (Ju2015/09350/PO), att ge Polismyndigheten i uppdrag att tillsammans med Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Migrationsverket, Kriminalvården, Kronofogdemyndigheten, Kustbevakningen, Skatteverket, Säkerhetspolisen, Tullverket och Åklagarmyndigheten utveckla den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet. I de fall fler myndigheter tillkommer under uppdragets genomförande ska även de inkluderas i arbetet. Uppdraget innebär i huvudsak att:

- ”utveckla innehåll och organisation inom den myndighetsgemensamma satsningen på nationell och regional nivå för att möta de organisatoriska förutsättningar som råder inom Polismyndigheten efter ombildningen” (utförlig redovisning under p 4.1),
- ”inkludera fler brottsområden för att på så sätt kunna motverka fler typer av organiserad brottslighet som bedöms vara allvarlig eller omfattande” (se 4.2),
- ”utveckla organisationen inom nuvarande myndighetssamverkan till att även omfatta samverkan på lokal nivå mellan relevanta myndigheter inom satsningen. Ett särskilt fokus ska läggas på problematiken i utsatta områden” och (se 4.3)
- ”säkerställa en effektiv och långsiktig samordning mellan den myndighetsgemensamma samverkan mot organiserad brottslighet och det lokala brottsförebyggande arbetet” (se 4.4).

Vidare ska myndigheterna vid genomförandet av uppdraget samråda med Brottsförebyggande rådet (Brå) inom ramen för dess regeringsuppdrag att kartlägga åtgärder mot kriminalitet i socialt utsatta områden (Ju2015/09346/KRIM). Myndigheterna ska också beakta de områden som identifieras som relevanta avseende regeringsuppdraget till Tullverket, Ekobrottsmyndigheten, Skatteverket och Polismyndigheten avseende illegal hantering av punktskattepliktiga varor (Fi2015/05353/S3).

Myndigheterna ska även beskriva vidtagna åtgärder och vid behov lämna förslag på ytterligare åtgärder. Eventuella hinder i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet ska uppmärksammas vid slutredovisningen av uppdraget.

Inom ramen för uppdraget har det ansetts angeläget att även följa arbetet i andra uppdrag med anknytning till detta regeringsuppdrag. Exempelvis uppdragen om att utveckla samverkan mot finansiering av terrorism, uppkomsten av osund konkurrens och brott mot välfärdssamhället.

Uppdraget har delredovisats i oktober 2016 och ska slutredovisas senast den 1 oktober 2017. Delredovisningen överlämnades i samband med ett personligt möte mellan dåvarande inrikesminister Anders Ygeman och samtliga berörda myndighetschefer.

Uppdraget är tydligt avseende att utvecklingen ska omfatta även lokal nivå, vilket är en utmaning då myndigheternas organisation begränsar förmågan att införa lokala samverkansorgan över hela landet. Utgångspunkten för arbetet har dock varit att alla invånare i Sverige bor och verkar lokalt oavsett hur myndigheterna är organiserade. En annan utmaning är att problembilderna i de utsatta områdena varierar utifrån olika förutsättningar avseende geografi, demografi, brottsbelastning, etc.

Mot bakgrund av detta har det skapats en nationell modell som ger utrymme för lokala olikheter vad gäller organisation och det praktiska arbetet. Detta behov har omhändertagits genom att uppdraget genomförts utifrån ett agilt förhållningssätt genom att "lägga rälsen medan tåget rullar" och göra löpande korrigeringar utifrån de behov och utmaningar som uppstår. Exempelvis fick myndigheterna redan under våren 2016 i uppdrag att genomföra insatser i det utsatta området Vivalla i Örebro för att utifrån vunna erfarenheter löpande utveckla nya metoder och en organisationsmodell.

3. Avgränsningar

Uppdragets fokus har legat på att skapa en struktur och organisation i syfte att ge förutsättningar för en breddad och fördjupad samverkan. En utveckling har skett regionalt där kontaktytor skapats med möjlighet att "anropa" myndighetsgemensamt stöd från lokal nivå. Det har inte bedömts möjligt att skapa enhetliga strukturer lokalt av skäl som utvecklas under punkten 7. Det har däremot skapats förutsättningar för enkla och tydliga kontaktvägar mellan nivåerna utan onödig byråkrati.

Arbetet med att vända den negativa samhällsutvecklingen i de så kallade utsatta områdena är prioriterat. Polisens kartläggning från 2015 identifierade 53 sådana områden, varav 14 bedömdes som särskilt utsatta och prioriterades inom Polismyndigheten. Den myndighetsgemensamma satsningen har inledningsvis fokuserat på dessa 14 då det inte bedömdes vara möjligt att hantera samtliga 53 områden av resurs- och koordineringsskäl. Då det är angeläget att skapa en myndighetsgemensam kraftsamling i de områden med störst problematik har det tagits fram en modell för att kunna prioritera vilka områden som satsningen ska fokusera på, se mer om detta under punkten 4.3.

Det har inte ingått i uppdraget att ta fram underlag för att utvärdera effekter av den utökade satsningen. Ett eventuellt uppdrag med att mäta effekter bör genomföras av en extern myndighet eller annan part när tillräckligt underlag finns för en sådan utvärdering.

Det pågår flera uppdrag från regeringen, inom myndigheterna och hos andra aktörer som har anknytning till detta regeringsuppdrag. Endast kortare avstämning har gjorts mot de uppdrag som identifierats för att undersöka eventuella synergieffekter och för att undvika onödigt dubbelarbete. Samverkan har dock skett inom ramen för uppdraget mot regeringsuppdraget avseende *Illegal hantering av punktskattepliktiga varor*, se mer under punkten 6, samt med Brå. Noterbart är också att förutsättningarna är goda för att satsningen ska kunna stödja eventuella beslut utifrån betänkandet om välfärdsbrottsligheten, *Kvalificerad välfärdsbrottslighet – förebygga, förhindra, upptäcka och beivra (SOU 2017:37)*, se mer under punkten 4.4.

4. Breddad samverkan med lokal förmåga

Arbetet med regeringsuppdraget har letts av Operativa rådet, som styrgrupp, och utgått från en myndighetsgemensam arbetsgrupp under ledning av Polismyndigheten. Avstämningar har gjorts tre gånger med myndigheternas chefer i samband med Samverkansrådets möten varje halvår. Därutöver har befintliga funktioner och forum inom satsningen bidragit med kunskap och underlag. Genom att skapa en liten projektorganisation och använda befintliga funktioner för arbetet har satsningens operativa arbete under uppdragstiden kunnat pågå med oförminskad kraft.

En förändrad organisation har skapats som utgår från ett förstärkt myndighetsgemensamt mandat på regional nivå för att även verka lokalt. En tidig testpilot i Vivalla, Örebro, var betydelsefull för att få kunskaper och skapa en optimal struktur.

Det nya uppdraget innebar en utmaning då flera myndigheter inte har en lokal organisation eller tydligt uppdrag att arbeta brottsförebyggande. Den nya organisation har därför genomförts i flera införandesfaser där 2016 i huvudsak ägnades åt att ta fram en ny myndighetsgemensam organisation och gemensamma riktlinjer för denna. Första halvåret 2017 ägnades åt en införandesfas med fokus att starta upp den nya verksamheten i alla regioner samt att ta fram gemensamma lägesbilder över de prioriterade utsatta områdena. Andra halvåret 2017 kommer att ägnas åt en tredje fas för att ta fram gemensamma åtgärdsplaner för de prioriterade utsatta områdena och för att skapa en modell för uppföljning av gemensam verksamhet regionalt och lokalt.

Det nya uppdraget innebär att mer resurser måste ställas till förfogande till det gemensamma arbetet i satsningen. Detta i en redan resursansträngd situation där flera myndigheter inte fått några tillskott för att omhänderta det nya uppdraget.

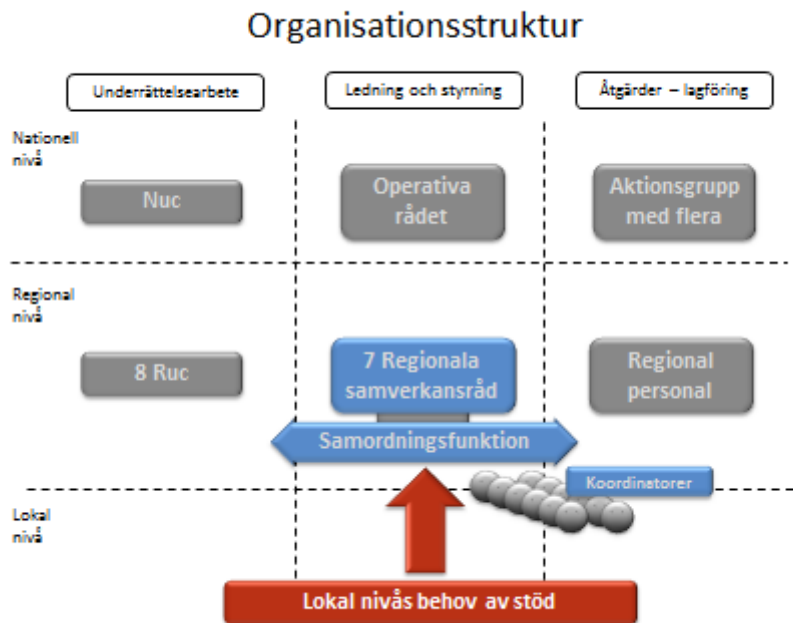
De regionala ledningsgrupperna har bildats i huvudsak ur de tidigare styrgrupperna för de regionala underrättelsecentren (Ruc) och en modell med "dynamisk" planering av bemanning har införts för inte låsa fasta resurser över tid och bättre omhänderta variationer i arbetsbelastningen.

De hittills genomförda utvecklingsåtgärderna inom satsningen har i huvudsak stärkt den gemensamma förmågan till repressiva åtgärder, från nationell till lokal/regional nivå. Arbetet med att skapa ökad brottförebyggande och trygghetskapande förmåga pågår och kommer även att fortsätta efter det att regeringsuppdraget redovisats. Det är en utmaning att finna former för helhetsynen då många viktiga intressenter, såväl statliga myndigheter, kommuner, intresseorganisationer och andra aktörer, inte ingår i satsningen.

4.1. Nationell och regional organisation

"Utveckla innehåll och organisation på nationell och regional nivå efter de förändrade förutsättningarna efter polisens ombildning till en myndighet." (Utdrag ur regeringsuppdraget)

Samverkansrådet beslutade den 11 oktober 2016 om en organisation avseende en utökad operativ förmåga på regionalt/lokalt plan. Sju Regionala samverkansråd (RSR) bildades för att leda myndighetsgemensam regional brottsbekämpning. RSR ansvarar för gemensamt underrättelsearbete och för gemensamma operativa åtgärder i regionen. RSR leder insatser och åtgärder som kan vara brottförebyggande, administrativa, exekutiva och lagförande enskilt eller i kombination med varandra.



Skiss över den nya organisationsstrukturen

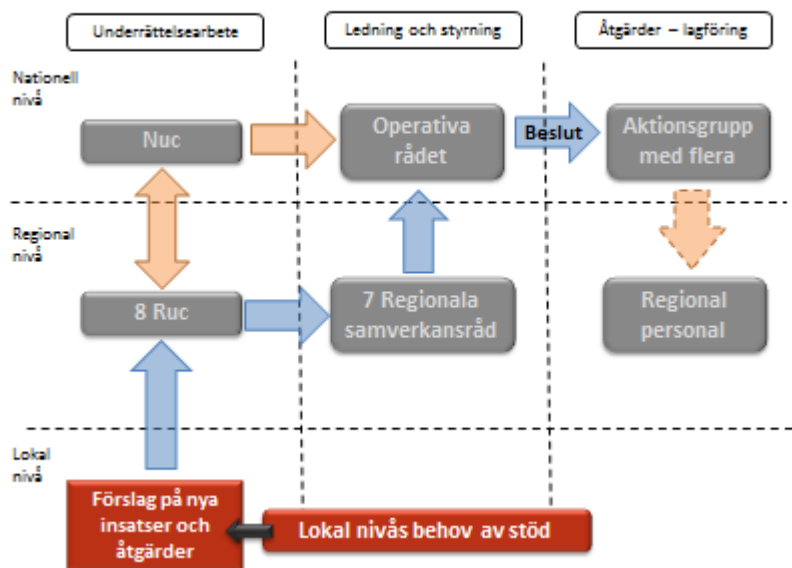
Operativa rådet ska som tidigare ansvara för den nationella helhetsbilden av den operativa verksamheten och ska fastställa prioriteringar av strategiska personer och utsatta områden. Rådet ska även ansvara för helhetsbilden avseende resurstilldelning, nationella operativa insatser, den sammanhållna uppföljningen/redovisningen, monitorering av verksamheten samt omhänderta övergripande frågor i syfte att stödja en fortlöpande utveckling, samordna och utse arbetsgrupper som hanterar handlingsplaner utifrån uppkomna behov.

På nationell nivå har ansvaret för ledningen av Nuc förändrats genom att processägaren för Polismyndighetens underrättelseverksamhet, tillika chefen för Noa:s underrättelseenhet, under hösten 2016 även utsetts till styrgruppsordförande för Nuc. Detta för att säkerställa och utveckla samordningen av underrättelseverksamheten, avseende såväl metoder som operativt arbete, mellan Polismyndigheten och den myndighetsgemensamma satsningen. En sådan samordning är särskilt angelägen för att Polismyndighetens arbete i utsatta områden ska kunna synkroniseras med det myndighetsgemensamma arbetet i dessa områden. Därutöver deltar även den nationelle samordnaren för Nuc, vilken är organisatoriskt placerad vid Noa:s underrättelseenhet, vid Operativa rådet i syfte att löpande informera om verksamheten.

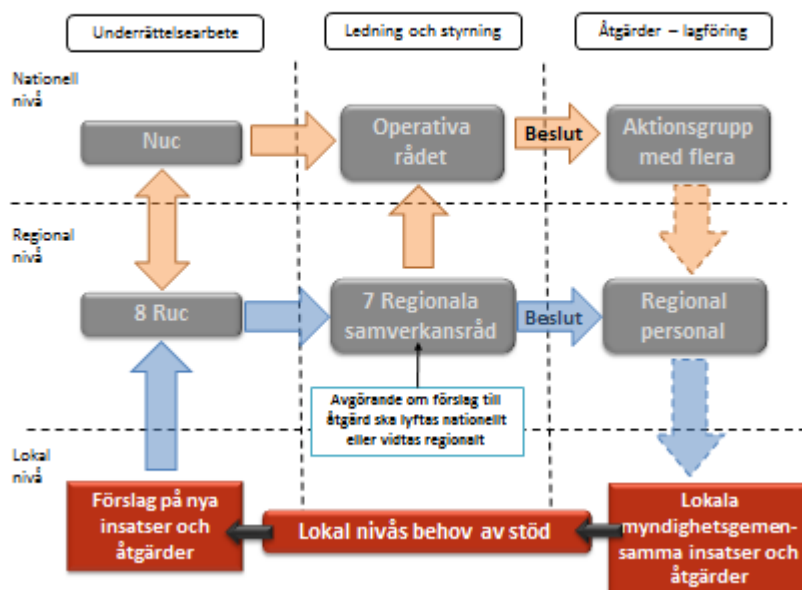
Det nya flödet

Skisserna nedan visar strukturen och flödet i den nya organisationen. RSR får en central roll att avgöra om gemensamma insatser ska hanteras inom regionen eller överlämnas för beslut i Operativa rådet. Vid de regionala funktionerna finns samordningsfunktioner som koordinerar arbetet inom och mellan regionerna och den nationella nivån; Nuc samt Sekretariatet för Samverkansrådet och Operativa rådet (SSO).

Flöde före 2017



Flöde från 2017



Till stöd för organisationen har det tagits fram nya riktlinjer, exempelvis för RSR och Nuc. Övriga befintliga riktlinjer har generellt anpassats till nyordningen, exempelvis beredningsrutiner. I den nya inriktningen för satsningen, som beskrivs i punkt 4.2, har en ansvarsfördelning mellan de olika organen beslutats av myndighetscheferna.

Utöver den beskrivna utökade organisatoriska och operativa verksamheten samt riktlinjer för denna finns det flera pågående strategiska initiativ. Exempelvis nätverk för verksamhetsskydd, kommunikationsfrågor och lagförslagsfrågor samt ett pågående utvecklingsarbete avseende ett myndighetsgemensamt metodstöd. Även flera nätverk för intern kommunikation inom myndigheterna har under tiden för regeringsuppdraget stärkts och utvecklats. Efter varje Operativt råd hålls videokonferenser mellan ordförande för de sju Regionala samverkansråden, SSO, samordnaren för Nuc samt styrgruppsordförande för Nuc. Även mellan SSO och aktionssektionscheferna hålls regelbundna videokonferenser. Utöver detta har även de administrativa rutinerna inom satsningen förenklats och effektiviserats i syfte att kunna hantera och sprida mer information till rätt mottagare men med en mindre arbetsinsats än tidigare.

SSO och *kansliet för Samverkansrådet mot terrorism* har påbörjat ett samarbete under våren 2017 för att stödja varandra och koordinera arbetet i tillämpliga delar. Åtta av myndigheterna ingår i båda dessa samverkansformer.

Arbetet med lägesbilder och uppföljning, där den nationella lägesstatusen månadsvis redovisas med både nationell och regional överblick, har utvecklats för att ge bättre beslutsunderlag med en ökad förmåga att prioritera och leda arbetet i såväl Operativa rådet som i RSR. Operativa rådet har därigenom fått en förändrad roll genom en förbättrad förmåga till överblick även av arbetet i regionerna. Till stöd för detta har även den löpande redovisningen avseende åtgärder mot de strategiska personerna utvecklats.

För att möta det utökade regionala uppdraget och den nya organisationen har myndigheterna generellt genomfört förstärkningar och förändringar utifrån nya prioriteringar i sina grunduppdrag. Det har naturligt inneburit förändringar av olika karaktär och omfattning beroende på de respektive myndigheternas interna struktur och dess styrdokument.

Följande konkreta exempel inom olika områden visar på det komplexa förändringsarbete som följt av det utvidgade uppdraget:

Utökade resurser

I underrättelseverksamheten tillämpas generellt så kallad dynamisk bemanning vilket innebär en större flexibilitet beroende uppdragens karaktär och antal. Kronofogdemyndigheten har väsentligt utökat den krets av handläggare som ianspråkats för uppdrag inom ramen för satsningen. Inom Kriminalvården är numera frivårdsverksamheten en viktig del i satsningen. Polismyndigheten har förstärkt den regionala verksamheten med operativa samordnare för att förstärka beredningsförmågan vid RSR. Flera myndigheter har förstärkt sin samordningskapacitet mellan den egna verksamheten och satsningen samt mellan nationell och regional nivå.

Myndighetsinterna styrdokument

Flera myndigheter har identifierat behov av förändringar i sina interna styrdokument och även anpassat dessa utifrån det utökade uppdraget. Exempelvis har Skatteverket och Tullverket tagit fram uppdaterade prioriteringsmodeller i syfte att säkerställa resurser till det gemensamma arbetet i förhållande till det egna uppdraget.

Ökad lokal anknytning i den regionala verksamheten

Generellt har myndigheterna sett över representationen i de regionala funktionerna. Detta har medfört att ett ökat antal personer med regional/lokal anknytning deltar i arbetet i syfte att ta till vara den regionala/lokala kunskapen. Exempelvis är representanterna i de gemensamma regionala beslutsforumen numera regionala chefer. Tidigare representerades myndigheterna i många fall av nationella chefer som satt i flera regionala forum.

Myndighetsinterna nätverk och nya funktioner

Myndigheterna har stärkt och utvecklat sina interna nätverk mellan funktionerna i satsningen. Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Kronofogden, Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, Migrationsverket, Försäkringskassan, Tullverket och Kriminalvården har utvecklat formerna för återkommande möten med sina respektive nätverk. Flera myndigheter har även utvecklat den nationella samordningen för att öka förmågan till helhetsyn.

Utbildningsinsatser

Myndigheterna har genomfört informations- och utbildningsinsatser för de som dagligen arbetar i satsningen, men även för andra berörda inom myndigheterna, bland annat genom erfarenhetsutbyte vid seminarier, kollegium, workshops och andra liknade former. Flera myndigheter har även uppdaterat sitt informationsmaterial på respektive myndighets intranät. Inom satsningen har de gemensamma utbildningarna uppdaterats för underrättelse- och aktionsgruppspersonal.

Ökad informationsdelning och lagen (2016:774) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet (LUS)

LUS, som trädde i kraft den 15 aug 2016, bedöms som ett värdefullt stöd i det gemensamma arbetet, flera myndigheter har uppdaterat sina arbetsordningar och andra styrdokument för att anpassa sin verksamhet till det förändrade rättsläget. Informationsinsatser om den nya lagstiftningen har genomförts vid flera myndigheter. Ytterligare myndigheter, Pensionsmyndigheten och Finansinspektionen, har även efter hand tillkommit i den tillhörande förordningen, (2016:775) om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet, med stöd från myndigheterna i satsningen. Därutöver har Säkerhetspolisen ökat sin delgivning till andra myndigheter avseende kontraterrorismarbetet.

Det finns utmaningar i att hantera frågan om delgivningen i förhållande till sekretess i underrättelsearbetet, främst avseende begränsningar som grundar sig i samarbete med andra länder samt hanteringen av särskilt känsliga uppgifter.

IT-stöd och intern uppföljning

Flera myndigheter har mot bakgrund av det utökade uppdraget genomfört förändringar i sina respektive IT-stöd, bland annat för att kunna hantera en bredare intern uppföljning av sitt deltagande i satsningen.

Verksamhetsskyddsfrågor

Av den ansvarsfördelning, som myndighetscheferna beslutat, framgår också att varje myndighet ansvarar för, med hänsyn till den myndighetsgemensamma inriktningens fokus, en löpande hantering av arbetsmiljö- och verksamhetsskyddsfrågor. Vidare ska varje myndighet särskilt beakta risker för och vidta åtgärder mot självinsur genom att värna de anställdas trygghet. Mot bakgrund av att det utökade uppdraget exponerar fler myndighetsanställda mot organiserad brottslighet har säkerhetsfrågorna fått ett större fokus inom myndigheterna. Rutiner kring person- och informationssäkerhet har vidareutvecklats. Det myndighetsgemensamma nätverket, där samtliga säkerhetschefer ingår, har tagit fram en gemensam handlingsplan om otillåten påverkan. Vidare har

Operativa rådet beslutat att säkerhetsfrågor ska vara en stående punkt på agendan vid möten i rådet samt vid de sju RSR i syfte att löpande fånga upp incidenter och frågor.

4.2. Fler brottsområden

*”Inkludera fler brottsområden för att motverka fler typer av organiserad brottslighet.”
(Utdrag ur regeringsuppdraget)*

I oktober 2016 beslutade samtliga myndighetschefer om en ny inriktning för den gemensamma satsningen. I denna inriktning läggs som tidigare ett fokus på

- de personer, deras nätverk och deras brottslighet, som bedöms som särskilt samhällsfarliga,
- de så kallade särskilda skälen med utvidgade tolkningsmöjligheterna i syfte att omfatta all relevant brottslighet som den organiserade brottsligheten utövar och
- i enlighet med det utökade uppdraget, de prioriterade utsatta områdena.

Den nya inriktningen innebär att brottets karaktär, brottsrubricering och dess straffvärde inte alltid behöver vara avgörande vid prioritering mellan olika insatser och åtgärder. I stället bör syftet samt de långsiktiga målen beaktas både ur ett nationellt och ur ett regionalt/lokalt perspektiv. Exempelvis kan brott av mindre allvarlig karaktär vara angelägna att bekämpa dels ur ett trygghetsskapande perspektiv i ett utsatt område och dels när en strategisk person ska lagföras.

Den nya inriktningen innebär ett bredare anslag där fokus nu även läggs på organiserad brottslighet i lokala miljöer. Det har också inneburit att när myndigheterna samarbetar mot lokal brottslighet upptäcks brottslighet och kopplingar mellan personer som tidigare varit okända. Detta enligt principen ”där vi gräver, hittar vi” och det bedöms i flera fall vara lättare att hitta nya brottsområden med stöd av myndighetssamverkan än enbart inom en enskild myndighets verksamhet. Nya brottsområden och brottsliga angrepp kan därefter på ett mer effektivt sätt åtgärdas av en enskild myndighet som genom förändrade arbetssätt avseende metoder, kontroller, förebyggande åtgärder och regeländringar kan bekämpa brottsligheten.

I den nya inriktningen ska även fortsättningsvis åtgärder för att begränsa vinsterna av brott samt återtagande av brottsvinster vara högprioriterat. Därutöver vidgas inriktningen genom att

- stödja samhällets samlade åtgärder att motverka våldsbejakande extremism och bekämpa terrorism,

- bekämpa penningtvätt och
- förebygga, förhindra samt upptäcka brott mot välfärdsystemet särskilt ska beaktas.

De myndigheter som har ett utpräglat serviceinriktat uppdrag står inför särskilda utmaningar då utökad kontroll måste ställas i relation till serviceuppdraget, vilket beskrivs i betänkandet om välfärdsbrottsligheten, som redovisades till regeringen i maj 2017 avseende välfärdsstatens förmåga att bland annat stå emot organiserad brottslighet.

Nya samband och beröringspunkter

Genom det utvidgade uppdraget har nya kopplingar upptäckts genom gemensam identifiering av strategiska personer och prioriterade geografiska områden. Det har under 2017 upptäckts kopplingar mellan flera av insatserna som pågått före det utvidgade uppdraget och nya insatser i utsatta områden. Den tidigare "GOB-satsningen" har på så sätt mött den nya utvecklade "OB-satsningen" då sedan tidigare kända kriminella som agerar nationellt även har koppling till den lokala organiserade brottsligheten i utsatta områden.

Satsningen har också utifrån den utvecklade lokala samverkan gett en ökad gemensam syn avseende radikaliserings med koppling till terrorism där flera myndigheter funnit gemensamma beröringspunkter, exempelvis kopplingar mellan den terrorkopplade resandeproblematiken och terrorfinansiering via felaktigt utbetalade bidrag ur välfärdssystemet. En utökad samverkan mellan SSO och kansliet för Samverkansrådet mot terrorism kan förhoppningsvis identifiera ytterligare beröringspunkter och möjligheter till samverkan.

Det påbörjade arbetet med att involvera fler myndigheter, se vidare punkt 8, i bekämpningen av organiserad brottslighet har redan visat på flera beröringspunkter och nya brottsliga angrepp mot välfärdssystemen, exempelvis mot pensions- och studie-stödssystemen. En utmaning är att komma tillrätta med den problematik som kommer ur det faktum att medvetet felaktiga grunduppgifter i exempelvis folkbokförings- och bolagsregister skapar förutsättningar för organiserad brottslighet att genomföra brottsliga angrepp på välfärdssystemen hos andra myndigheter. Generellt förväntas nya brottsområden aktualiseras enbart genom det faktum att vidgade kontaktytor mellan fler myndigheter i sig ger ömsesidig ökad kunskap om, och förhöjd förmåga att upptäcka, olika former av brottsliga angrepp.

Samverkansarbetet har redan påbörjats då flera av de nya myndigheterna sedan en tid medverkat i gemensamma insatser, exempelvis mot spritbussfenomenet, där under- rättelsesamverkan skett inom ramen för satsningen.

4.3. Utveckla myndighetssamverkan på lokal nivå

”Utveckla organisationen för samverkan till att även omfatta lokal nivå mellan ”relevanta” myndigheter med särskilt fokus på utsatta områden.” (Utdrag ur regeringsuppdraget)

I varje region har samverkansstrukturen anpassats för att kunna möta behov från lokal nivå. Då alla myndigheter inte är lokalt organiserade i fysisk mening samt har olika förutsättningar och strukturer för att kunna arbeta lokalt, var det mest lämpligt att förstärka den regionala förmågan. Därför skapades en struktur där lokal nivå kan ”anropa” stöd från regional nivå, se organisationskiss på sidan 9.

Den polisiära rapporten, *Utsatta områden-sociala risker, kollektiv förmåga och oönskade händelse*, Dnr: HD 5800-61/2015, som har varit ett viktigt underlag för regeringsuppdraget, har myndighetsgemensamt kompletteras utifrån respektive myndighets uppdrag och lägesbild. En gemensam modell har tagits fram för prioritering av vilka utsatta områden som myndighetssamverkan ska inriktas mot framöver. Generellt uttryckt har myndigheterna tagit på sig ”geografiska glasögon”, vid informationsinhämtning och vid val av åtgärder. En utmaning är att det de lokala förhållandena och problembilderna i de utsatta områdena ser olika ut. Polismyndigheten har i juni 2017 uppdaterat rapporten om utsatta områden. Arbete pågår inom satsningen för att avgöra hur det ökade antalet områden kan omhändertas. Polismyndigheten har internt beslutat om treåriga handlingsplaner, en för vardera utsatt område. En viktig del i detta arbete är en ökad samverkan mellan myndigheterna i satsningen.

Sedan juni 2016 finns ett fastställt metodstöd för Polismyndigheten mot organiserad brottslighet i lokalsamhället och i utsatta områden. Inom ramen för regeringsuppdraget pågår, som tidigare nämnts, ett arbete för att komplettera metodstödet med ett myndighetsgemensamt fokus, vilket förväntas utgöra ett viktigt verktyg för det gemensamma lokala arbetet.

Generellt har informationsutbytet mellan myndigheterna ökat. Exempelvis har Nuc under våren 2017 genomfört en fördjupad informationsinhämtning och analys avseende de prioriterade områdena för att förbättra de gemensamma lokala lägesbilderna.

Säkerhetspolisen har ökat informationsdelningen till framför allt Polismyndigheten vad avser regionala lägesbilder. Man har i denna process även, i samverkan med Polismyndigheten, utvecklat förutsättningarna för att dessa lägesbilder ska nå ända ut i de lokala verksamheterna. Syftet med detta är såväl ett bättre underrättelsearbete som en mer aktiv hotreduktion, vilket gemensamt innebär både förebyggande och bekämpande arbete mot terrorism. Exempelvis har samverkan med aktuella lokalpolisområden förstärkts där delgivningen av de regionala underrättelsebilderna från Säkerhetspolisen har utvecklats i syfte att möjliggöra kunskapsspridning på såväl regional som lokal nivå. Utöver en delgivning av information om enskilda individer delger Säkerhetspolisen även information om platser, nätverk och fenomen som kan vara till nytta i arbetet mot terrorism.

Kronofogdemyndigheten har ökat informationsdelningen med Polismyndigheten lokalt för att anpassa sitt arbets sätt. Exempelvis vid vilka särskilda tidpunkter på dygnet som det är lämpligt att agera för att minska risken för konfrontationer, som ett led i det interna säkerhetsarbetet i samband med förrättningar.

Kriminalvården arbetar med att bedöma omfattningen av antalet klienter med relation till utsatta områden i syfte att möjliggöra en optimal planering inför placering i anstalt. Därutöver pågår samverkan mellan myndigheterna lokalt gällande klienternas ekonomi, bidrag och eventuella skulder för att utveckla nya synsätt och metoder avseende Kriminalvårdens klienter i utsatta områden.

Tullverket har genom en riktad selektering i utsatta områden kontrollerat ett urval av försändelser i syfte att förhindra införsel av varor som omfattas av förbud/restriktioner, exempelvis narkotika och vapen.

Samarbete med övriga aktörer

I det regionala samverkansarbetet medverkar sedan tidigare bland annat Länsstyrelserna, i framför allt storstadsregionerna. Enligt de nya riktlinjerna är det möjligt för RSR att adjungera andra myndigheter eller aktörer med beaktande av gällande sekretessregler. Mot bakgrund av detta har Arbetsmiljöverket under 2017 tillkommit som samverkanspart i regionerna väst och syd. Arbetsmiljöverket har på så sätt knutits nära satsningen i anledning av regeringsuppdraget avseende osund konkurrens enligt *Arbetsmiljöverkets regleringsbrev för 2015-2018 (A2014/4479/AR – p.3 "Förstärkt tillsyn av företag som bryter mot arbetsmiljöregelverket för att få konkurrensfördelar")* där flera av satsningens myndigheter deltar.

På lokal nivå finns det sedan tidigare ett utvecklat samarbete mellan polisen och kommunerna samt andra lokala samverkanspartners. Exempelvis bostadsbolag, trossamfund, skolor, stiftelser och föreningar. För att samordna denna verksamhet mot satsningen har kontakter tagits mot de lokalpolisområden som har prioriterade utsatta områden. I samverkan med cheferna för lokalpolisområdena har ett nätverk bildats mellan kommunpoliserna, vilka har ett löpande samordningsuppdrag med kommunerna och flera andra aktörer, i de aktuella områdena. Kommunpoliserna har fått en fördjupad kunskap om satsningen och kontaktytor mot den regionala myndighetssamverkan i syfte att ytterligare öka samverkansförmågan mellan lokal och regional nivå.

Arbetsförmedlingen bedriver sedan tidigare olika projekt med kommuner och privata aktörer, med anledning av satsningen pågår en selektering för att identifiera projekt som har beröring med prioriterade utsatta områden. För att ge stöd i dessa områden kommer Arbetsförmedlingen att försöka förändra sitt regionala perspektiv, vilket möjliggör analyser av områdena för att på sikt kunna ta fram strategier och åtgärdsförslag.

4.4. Samordning av den myndighetsgemensamma satsningen och det lokala brottsförebyggande arbetet

”Säkerställa samordning mellan samverkan mot organiserad brottslighet och det lokala brottsförebyggande arbetet.” (Utdrag ur regeringsuppdraget)

Då det brottsförebyggande arbetet är ett ansvar för hela samhället, med ett stort antal aktörer, medför detta att samordningen av arbetet är ett komplext och utmanande uppdrag. Förutsättningarna varierar över landet varför det inte möjligt att skapa en enhetlig nationell struktur för samordning av lokalt brottsförebyggande arbete. Flera initiativ kring detta har utvecklats lokalt, exempelvis så kallade kunskapscenter i Göteborg och Uppsala. Ytterligare en utmaning är att många av myndigheterna inte har ett tillräckligt tydligt brottsförebyggande uppdrag i sina myndighetsinstruktioner.

Det är för de berörda myndigheterna tydligt att det ur ett resursperspektiv aldrig kommer att vara effektivt att bekämpa organiserad brottslighet enbart genom lagföring. Därför är det angeläget att myndigheterna fortsätter att gemensamt utveckla brottsförebyggande resurseffektiva metoder och angreppssätt för att bekämpa den organiserade brottsligheten genom taktiska övervägande. Utifrån principen ”att använda det mest resurseffektiva verktyget i den gemensamma verktyglådan”.

Polismyndigheten bedriver sedan tidigare ett nära brottsförebyggande arbete lokalt tillsammans med kommuner och lokala aktörer. Ett löpande utvecklingsarbete pågår inom myndigheten för att ytterligare stärka den brottsförebyggande förmågan och de trygghetsskapande åtgärderna i samhället. Satsningen kommer initialt att stödja detta arbete genom en utvecklad samverkan mellan Ruc och de lokala polisområden som har särskilt utsatta områden.

Modellen skapar förutsättningar för att exempelvis kommunpoliserna ska kunna ha direktkontakt med Ruc och via dessa få kontakt med myndigheter inom satsningen. Uppstartsmöten har organiserats både med de polisiära chefer som leder arbetet i aktuella polisområden och med kommunpoliserna. Kommunpoliserna har efter detta skapat ett nationellt nätverk för att utbyta erfarenheter, utveckla kontaktytorna mot fler myndigheter och tillsammans utveckla arbetsmetoder. Exempelvis har ett projekt med en utökad samverkan mellan Kriminalvårdens frivårdsverksamhet och Polismyndighetens arbete i utsatta områden i Stockholm påbörjats med syfte att minska risken för återfall i brottslighet.

Inom ramen för regeringsuppdraget har initiala möten hållits med flera myndigheter utanför satsningen, för att på sikt koppla samman dessa med satsningen. Länsstyrelserna en viktig part då de inom ramen för regeringens brottsförebyggande program fått ett särskilt ansvar att länsvis koordinera brottsförebyggande arbete. Se mer om detta under punkt 8. Flera av myndigheterna utanför satsningen har kunskap om, och verktyg mot, organiserad brottslighet där en utökad ömsesidig samverkan förväntas stärka samhällets samlade brottsbekämpande förmåga. Detta mot bakgrund av att lagföring inte ensamt kan lösa problematiken med organiserad brottslighet men i kombination med administrativa åtgärder förstärks möjligheterna. Ett exempel på detta är insatserna mot de så kallade spritbussarna under 2017, vilket utvecklas under punkt 6.

Den förbättrade gemensamma underrättelseförmågan, genom att arbetet med gemensamma lägesbilder och ett ökat informationsutbyte till följd av lagen om uppgiftsskyldighet, har skapat förutsättningar för en ökad förmåga till kontroll och ett bättre beslutsunderlag för de utbetalande myndigheterna i välfärdssystemet. Denna ökade förmåga förväntas reducera felaktiga utbetalningar till den organiserade brottsligheten. Satsningen har därmed goda förutsättningar att vidta åtgärder för att stödja framtida beslut i anledning av betänkandet avseende välfärdsbrottslighet.

5. Samhällsnyttan med ett utökat uppdrag?

Det nya regeringsuppdraget har inneburit ett på många sätt förändrat "mind-set" där fokus numera även ligger på lokala trygghetsskapande och brottförebyggande åtgärder. Satsningen omfattar på detta sätt både den nationellt grövsta brottsligheten och den breda organiserade brottsligheten som skapar otrygghet i flera geografiska områden. Denna omställning har medfört en förändring av arbets- och synsätt i flera myndigheter.

Generellt avseende samhällsnytta

Samtliga samverkande myndigheter har påtalat att satsningen leder till ökad kunskap om organiserad brottslighet och hur den kan bekämpas, vilket varit till nytta i utvecklingen av satsningen. Den har också varit framgångsrik i den bemärkelsen avseende samverkan, metoder, kompetensutveckling mellan myndigheterna och bilaterala gemensamma åtgärder. Även myndigheter utanför satsningen, såsom Brottsförebyggande rådet, baserar delar av sitt arbete på information från den strukturerade uppföljningen i satsningen. Ett rimligt antagande är därför att den myndighetsgemensamma satsningen mot organiserad brottslighet är till nytta för samhället.

Den myndighetsgemensamma brottsbekämpningen leder ofta i sig till gemensam metodutveckling som förebygger och förhindrar fortsatt brottslighet. Gemensamma bedömningar och prioriteringar medför att man kan välja den mest effektiva metoden. Det innebär att myndighetsgemensam brottsbekämpning i sig är att betrakta som samhällsnyttig eftersom en enskild myndighet aldrig ensam helt kan överblicka komplexa brottsliga angrepp, exempelvis mot välfärdssystemen. Det är först när flera myndigheter gemensamt analyserar och agerar som det går att skapa varaktiga förändringar. Det konkreta mervärdet av sådant gemensamt agerande är svårt att uttrycka i siffror, men samtliga myndigheter är eniga om ett betydande värde av dessa kontaktytor både inom satsningen och i myndigheternas linjearbete.

Underrättelseverksamheten

Under 2016-17 har en mer sammanhållen underrättelseverksamhet skapats där nationell och regional nivå har utvecklat ömsesidig samverkan. Det tas exempelvis numera fram en gemensam nationell operativ lägesbild som presenteras löpande för Operativa rådet. Rådet har på så sätt en möjlighet att bedöma verksamheten och behov av att vidta åtgärder utifrån presenterad information.

På regional nivå har det i aktuella regioner tagits fram kompletterande lägesbilder om de prioriterade särskilt utsatta områdena där samtliga myndigheter medverkat. Gemensamma åtgärdsplaner har tagits fram i dessa regioner.

Exempel på åtgärder och utveckling:

- Bättre helhetssyn och förutsättningar för gemensam styrning och ledning av underrättelseverksamheten.
- Polismyndighetens chef för Underrättelseenheten vid Noa är även ordförande för styrgruppen för Nuc, vilket ger en väl sammanhållen underrättelseverksamhet exempelvis när det gäller åtgärder i utsatta områden.
- Fler underrättelseärende än tidigare år – tydligare styrning med löpande avrapportering avseende prioriterade strategiska personer och utsatta områden.
- Gemensamma diskussioner och framtagande av metoder för att hantera brottsbekämpningen i utsatta områden.
- Ny gemensam grundutbildning har tagits fram av Nuc

I samband med överlämnandet av slutredovisningen kommer en muntlig redovisning avseende konkreta beskrivningar av underrättelseverksamheten att återges.

Operativa åtgärder

Den tidigare löpande uppföljningen av nationella insatser beslutade i Operativa rådet har kompletterats med samtliga beslutade regionala insatser/åtgärder. Detta gör att Operativa rådet och de sju RSR har fått en tydligare helhetsbild till stöd för gemensam styrning och ledning. En tydlig trend är att fler insatser kring strategiska personer har kunnat kopplas till utsatta områden.

Exempel på åtgärder och utveckling:

- Betydligt fler insatser totalt genom den regionala satsningen.
- Större och mer sammanhållet fokus på strategiska personer och deras nätverk med löpande statusuppdatering.
- Löpande uppföljning av det gemensamma arbetet i de prioriterade utsatta områdena ger goda förutsättningar för ledning och styrning.
- Den så kallade "testpiloten", i det utsatta området Vivalla i Örebro, var inte bara viktig ur en lärande aspekt inför planeringen av den nya organisation utan visade sig även vara betydelsefull långsiktigt då det myndighetsgemensamma arbetet i regionen ur flera aspekter ligger på framkant i satsningen.
- Flera myndigheter har vidtagit konkreta åtgärder för att omhänderta det nya uppdraget. Exempel på detta redovisas ovan under punkten 4.

I samband med överlämnandet av slutredovisningen kommer en muntlig redovisning avseende konkreta beskrivningar av åtgärder och resultat att återges.

Utmaningar

Resursfrågor är en ständig utmaning och de många nya uppdragen och utvecklingen av de tidigare gör att det finns en risk att allt ska prioriteras. Här är det angeläget att fortsatt utveckla förmågan att prioritera och att hitta kostnadseffektiva verktyg hos den myndighet som är mest lämplig att hantera uppdraget. Detta enligt tidigare nämnt tema "lagföring är inte allt".

Det finns stora regionala skillnader avseende lokal organiserad brottslighet, vilket innebär utmaningar avseende myndigheternas grundresurser i regionerna. För flera myndigheter är den idag anpassad efter det ordinarie linjeuppdraget och inte för det utökade uppdragen inom satsningen.

6. Samordning med punktskatteuppdraget gav minskad organiserad spritsmuggling

Det utökade uppdraget avseende myndighetssamverkan har samordnats med regeringsuppdraget avseende *Illegal hantering av punktskattepliktiga varor* genom att flera representanter från myndigheterna har deltagit i båda uppdragen. Arbetet har fokuserat på områden avseende alkohol, tobak och energiprodukter. Myndigheterna har tillsammans identifierat problematiken kring brottsligheten avseende de tre varugrupperna för att få en gemensam bild. Tre arbetsgrupper har omhändertagit frågor avseende operativ samverkan, behov av förändringar i lagstiftning/regelverk samt en bedömning avseende effekter av operativa åtgärder uppskattade effekter vid regelverksförändringar. I samband med överlämnningen av detta uppdrag och vid delredovisningen framfördes att ett särskilt fokus ska läggas på problematiken med "spritbussarna".

Mot bakgrund av detta inleddes en myndighetsgemensam kartläggning i vilken det konstaterades att ett stort antal spritbussar varje vecka illegalt förde in alkohol i Sverige via hamnen i Helsingborg och Öresundsbron, som sedan spreds över landet. Detta i stor omfattning till bland annat ungdomar och missbrukare. Alkoholen köptes in i Tyskland och sammanlagt identifierades 15-talet aktörer/bolag med sammanlagt drygt 30 bussar. På bussarna satt "målvakter" som agerade fiktiva köpare av införd alkohol. Undandragna skatter uppskattades till drygt 300 miljoner kr/år och vinsterna för organiserad brottslighet till ungefär lika mycket.

Under maj 2016 genomfördes en gemensam insats i Helsingborgs hamn med fokus på smugglingsbrottet och lagföring. Denna resulterade i ett stort antal frihetsberövade, stora alkoholbeslag och omfattande förundersökningsarbete hos flera myndigheter. Det visade dock att trafiken med spritbussarna fortsatte med oförminskad intensitet kort tid därefter. Myndigheterna gjorde då bedömningen att resurskrävande lagföring avseende smugglings- och punktskattebrott inte var ett tillräckligt effektivt medel för att få stopp på trafiken.

Under hösten togs det därför fram en ny gemensam strategi som utgick från att kombinera viss lagföring med administrativa åtgärder. Detta på särskilt utvalda platser med resurseffektiv planering för att möjliggöra uthållighet över tid med flera myndigheter i samverkan.

Under första halvåret 2017 genomfördes insatsen i Helsingborgs hamn och vid Öressundsbron. Personal från flera myndigheter med förstärkningar från stora delar av landet var på plats varje dag där varje myndighet agerade utifrån sin "verktygslåda". Exempelvis deltog trafikpoliser med särskild kompetens för kontroll av tung trafik avseende överlast, kör- och vilotider med mera. Flera myndigheter mottog information om kontrollerna och genomförde därefter administrativa åtgärder mot bussbolag, chaufförer och passagerare. Exempelvis genomförde Skatteverket revisioner och Försäkringskassan kontroller avseende olika typer av bidrag. Myndighetsgemensam underrättelseverksamhet i satsningen lämnade fortlöpande understöd åt spritbussinsatsen.

Under insatsen avtog trafiken med spritbussar successivt för att i mitten av maj upphöra och trenden som hållit i sig under hela sommaren. Smuggeltrafiken med bussar och passagerare som agerar målvakter har i stort sett upphört. Information finns om att några enskilda aktörer har fortsatt i mindre skala med skåpbilar och släpvagnar. Dock inte i närheten av de alkoholvolymerna som tidigare smugglades in. Myndigheterna planerar för fortsatta åtgärder för att inte trafiken ska starta upp igen.

Förutom att insatsen tagit bort en stor inkomstkälla för organiserad brottslighet har den också medfört en avsevärd minskad tillgång av alkohol för ungdomar enligt Centralförbundet för alkohol- och narkotikaupplysning (CAN). CAN bedömer, utifrån så kallad monitormätning, att det totala antalet personer som köpt insmugglad alkohol minskat med 25 % (statistiskt säkerställd enligt CAN) under och efter insatsen, jämfört med motsvarande period året innan. Ett rimligt antagande är att den minskade tillgången av insmugglad alkohol reducerat antalet alkoholrelaterade brott och olyckor.

Exempel på åtgärder som hittills vidtagits av myndigheterna under insatsen:

- Polismyndigheten har kontrollerat drygt 1 700 fordon med koppling till alkoholinförsel och utfärdat ordningsföreläggande för trafikbrott avseende 1 056 personer till en sammanlagt bötesbelopp på drygt 3,2 miljoner kr. Gränspoliserna har i flera fall kunnat avvisa passagerare direkt vid gränsen.
- Tullverket har omhändertagit och beslagtagit drygt 145 000 liter alkohol, lagfört personer och gjort omhändertagande med stöd av lag (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter. Chaufförer och passagerare har påförts ca 675 000 kr i transporttillägg. Målvakter har dömts till fängelse samt utvisning.
- Kronofogdemyndigheten har drivit in ca 100 000 kr från personer som agerade målvakter på en spritbuss och verkställt betalningssäkring med 35 000 kr, utifrån skattefordran, av ett bussläp som används för inköpsresor.
- Ekobrottsmyndigheten har åtalat tongivande aktörer samt haft en central roll i underrättelsesamverkan.
- Skatteverket har genomfört skatteutredningar vilket medfört ca 6 miljoner kr i höjningar avseende alkoholskatt.
- Försäkringskassan har selekterat ut 117 ärenden för vidare kontroll av förmån som utbetalas. Av dessa har 68 personer gjort mellan 3–17 resor vardera under 2017, mot 5 har det påförts återbetalningskrav om cirka 1,5 miljoner kr.
- Transportstyrelsen har mottagit rapporter om överlast och underrättelser, vilket lett till företagskontroller och tillsynsändan.
- Arbetsförmedlingen har genomfört kontrollutredningar där återkrav har beslutats på drygt 81 000 kr och en begäran om återkrav gjorts på drygt 500 000 kr.
- Migrationsverket har upptäckt att personer med lagakraftvunna utvisnings- eller avvisningsbeslut och som borde ha lämnat landet, har agerat målvakter.

7. Finns det hinder eller behov av ny lagstiftning?

7.1. Hinder

”Eventuella hinder i det myndighetsgemensamma arbetet mot organiserad brottslighet ska uppmärksammas regeringen vid slutredovisningen av uppdraget”. (Utdrag ur regeringsuppdraget)

Under arbetet med regeringsuppdraget har några hinder identifierats. Resursfrågan är alltid en svår fråga då myndigheterna i satsningen har omfattande åtaganden i sina respektive grunduppdrag. Flera av myndigheterna har inte heller brottsbekämpning eller brottförebyggande arbete i sina myndighetsinstruktioner och regleringsbrev.

Då regeringsuppdraget berör myndigheter som sorterar under flera departement är det angeläget att frågorna samordnas mellan dessa. En viktig fråga är exempelvis finansieringen av de enskilda myndigheternas utökade resursbehov för att förstärka den gemensamma förmågan i utsatta områden.

På det lokala planet är kommunerna mycket viktiga samverkanspartners i arbetet mot organiserad brottslighet. Kommunerna har olika förutsättningar att samverka med statliga myndigheter utifrån demografi, ekonomi, storlek, geografisk belägenhet, brottsbelastning, etc. Exempelvis sker samverkan mellan Polismyndigheten och kommuner på helt olika sätt utifrån det förhållandet att ett lokalpolisområde kan vara en del av en kommun, kan vara lika med en kommun eller kan innehålla flera kommuner. Liknande förhållanden finns också mellan kommunerna och andra statliga myndigheter. Dessa förutsättningar tillsammans med det kommunala självstyret medför att det inte är möjligt att genom ett regeringsuppdrag skapa en enhetlig nationell modell för en effektiv samverkan på lokal nivå. Lokala samverkansavtal upprättas därför mellan Polismyndigheten och respektive kommun.

Regeringsuppdragets fjärde punkt, säkerställa samordning mellan samverkan mot organiserad brottslighet och det lokala brottsförebyggande arbetet, har visat sig vara en utmaning på flera sätt. Ansvaret för ett sådant arbete är idag uppdelat på flera aktörer. Den myndighetsgemensamma satsningen har idag en god repressiv förmåga genom den förändrade organisationen med ett utökat lokalt fokus. När det gäller det brottsförebyggande arbete och det långsiktiga trygghetsskapande arbetet finns det idag ingen tydlig struktur för hur arbetet ska organiseras inom satsningen. Polismyndigheten har här tillsammans med kommuner ett väl fungerande arbete, men myndigheterna i satsningen har ingen strukturerad koppling till detta arbete utan kontakter sker mer utifrån lokala initiativ. Två sådana exempel är de så kallade kunskapscentrumen i Göteborg och Uppsala. Det har under arbetet skapats förutsättningar för kontakter mellan lokalpolisområdena med prioriterade utsatta områden och Ruc. Det har dock visat sig att Ruc inte är ett optimalt forum då dessa hanterar gemensamt underrättelsearbete och inte trygghetsskapande eller brottsförebyggande arbete. Arbetet fortsätter med att hitta former och lösningar för ett gemensamt forum för att koordinera detta arbete.

7.2. Lagförslag

Samverkansrådet beslutade redan den 14 april 2015 att ge Operativa rådet i uppdrag att samordna och sammanställa ett myndighetsgemensamt förslag om behov av förändringar i lagstiftning. En arbetsgrupp bestående av representanter från samtliga myndigheter i Operativa rådet med Åklagarmyndigheten som sammankallade tog fram en förteckning med förslag. Sammanställningen baseras på myndigheternas tidigare till regeringen gjorda framställningar och remissvar inom området. Samverkansrådet beslutade den 14 april 2016 att överlämna sammanställningen myndighetsgemensamt till regeringen och dokumentet, *Sammanställning av förslag till förändrad lagstiftning i den myndighetsgemensamma satsningen mot grov organiserad brottslighet* (Polismyndighetens dnr. A175.214/2016), överlämnades den 3 maj 2016.

Arbetsgruppen har under 2017 efterforskat vad som hänt med de ingivna förslagen. Operativa rådet gav arbetsgruppen i uppdrag att bland eventuellt kvarvarande förslag prioritera sådana som är särskilt angelägna för den myndighetsgemensamma satsningen. Det har under arbetet kunnat noteras att det kommit betänkanden om välfärdsbrottslighet (SOU 2017:37) och *Ett modernare utökningsförfarande* (SOU 2016:81) som bland annat innehåller förslag i linje med den ingivna sammanställningen. Ytterligare angelägna frågor omhändertas också av *Utredningen om hemlig dataavläsning* (Ju 2016:12), *Beslagsutredningen* (Ju 2016:08) och *Utredningen om processrätt och stora brottmål* (Ju 2016:10). Bland de förslag som ännu inte åtgärdats har två övergripande områden identifierats och prioriterats.

1. Hantering av personuppgifter;

- Utökade möjligheter för kriminalvården att hantera personuppgifter,
- utökade möjligheter till riskbedömningar i folkbokföringsverksamheten,
- införande av möjligheter för Arbetsförmedlingen och Försäkringskassan att hantera personuppgifter för kontrolländamål samt
- ett centralt bankregister.

2. Hemliga tvångsmedel;

- Möjliggörande av effektivare tvångsmedelsanvändning genom att fatta beslut knutet till person i stället för adress,
- införa skyndsamhetskrav vid verkställighet samt
- en straffvärdeventil i lag (2012:278) om inhämtning av uppgifter om elektronisk kommunikation i de brottsbekämpande myndigheternas underrättelseverksamhet.

Utöver dessa sju tidigare ingivna förslag har tre nya förslag med hög prioritet identifierats:

- nödvändigheten av att tillgodose behovet av datalagring i brottsbekämpande syfte,
- reformerad lagstiftning vad gäller människosmuggling samt
- distansutmätning.

En skrivelse med en närmare beskrivning av dessa prioriterade förslag kommer att ges in separat till regeringskansliet.

8. Framtida samverkansformer med tillkommande myndigheter!

Inom ramen för det pågående regeringsuppdraget har Operativa rådet uppdragit åt en arbetsgrupp att undersöka om, och under vilka former, ytterligare myndigheter och aktörer kan medverka vid bekämpningen av organiserad brottslighet. Efter en inledande analys valdes tio myndigheter/aktörer ut för det fortsatta kontaktskapande arbetet inom uppdraget. Urvalet gjordes utifrån att de tilltänkta samarbetsparterna i sina respektive grunduppdrag har verksamhet som bedöms skulle kunna stärka samhällets samlade insatser mot organiserad brottslighet. Detta genom att de bedriver tillsyn, hanterar bidrag, har föreskriftsrätt, hanterar tillstånd, för register, har sanktionsmöjligheter eller på annat sätt har kunskap avseende verksamheter där organiserad brottslighet frekvent förekommer.

Inledande möten med de tilltänkta samarbetsparterna har genomförts och under oktober 2017 kommer ett första gemensamt möte mellan företrädare för dessa och satsningens myndigheter att genomföras. Där kommer behoven av samverkan mot organiserad brottslighet ytterligare att konkretiseras mot bakgrund av att det vid de inledande bilaterala mötena identifierats uppenbara fördelar med ett strukturerat och återkommande samarbete. Bland annat möjligheter till samarbete kring konkreta frågor avseende säkerhet, metoder och kompetensöverföring samt att ett strukturerat samarbete även kommer att leda till att de tilltänkta samarbetsparterna i olika kluster har möjlighet till att utveckla kontakterna vidare.

En tänkt framtida samverkan kan bestå av en "yttre krets" av myndigheter/aktörer, som inte ingår i satsningen, med centrala möten ett par gånger per år samt upprättande av operativa kontaktpunkter mellan respektive ny samarbetspart och satsningens regionala samordningsfunktioner.

9. Det fortsatta arbetet framåt

Arbetet med regeringsuppdraget har visat att de framtida utvecklingsbehoven och utvecklingsarbetet behöver säkras långsiktigt. En gemensam utvecklingsgrupp, liknande den som arbetat med regeringsuppdraget, kommer därför att permanentas för det framtida arbetet.

Denna grupp kommer att kopplas samman med nätverken för verksamhetskydd, kommunikationsfrågor och lagförslagsfrågor. Inom ramen för det framtida utvecklingsarbetet kan tillfälliga arbetsgrupper skapas för att omhänderta identifierade gemensamma utvecklingsbehov, då det är angeläget att ständigt beakta och vidta åtgärder för att möta förändringar i omvärlden och samhällsutvecklingen.

Viktiga framtidsfrågor är att

- fortsätta utvecklingen av samverkan utanför satsningen med andra myndigheter, organisationer och aktörer som kan bidra till bekämpning av organiserad brottslighet,
- fortsätta bevakning av behov av att vidta åtgärder ur ett arbetsmiljöperspektiv avseende bland annat otillåten påverkan och självcensur,
- utveckla metoder för att hitta resurseffektiva lösningar där ett brottsförebyggande perspektiv prioriteras,
- hitta lösningar för att ytterligare förstärka samordningen mellan brottsbekämpning, brottsförebyggande arbete och trygghetsskapande åtgärder samt
- se över resursfrågor och prioritering av dessa för gemensam utveckling.

Utgivare:
Polismyndigheten
Box 12256
102 26 Stockholm